CCREE Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale

CEARC Canadian Environmental Assessment Research Council

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LES REVENDICATIONS DES PEUPLES AUTOCHTONES : MISE EN OEUVRE DE LA CONVENTION DÉFINITIVE DES INUVIALUIT

Maureen G. Reed

91-03082/

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LES REVENDICATIONS DES PEUPLES AUTOCHTONES : MISE EN OEUVRE DE LA CONVENTION DÉFINITIVE DES INUVIALUIT

Maureen G. Reed

Documentation préparée pour le compte du
Conseil canadien de la recherche
sur l'évaluation environnementale

Please recycle

Think Recycling!

AVANT-PROPOS

Le CCREE fût établi en 1984 pour rechercher et explorer l'évaluation environnementale (EE) sur les plans scientifique et technique ainsi que sur celui des procédures, et pour trouver des façons d'améliorer son efficacité.

Afin d'accomplir sa mission, le CCREE cherche à favoriser l'émergence de nouvelles idées et l'élaboration de travaux de recherche portant sur l'amélioration du principe d'évaluation des impacts environnementaux de projets, programmes ou politiques visant le développement économique et social.

Les résultats des recherches menées par le CCREE sont offerts à tous les niveaux du gouvernement, au secteur industriel, aux universités et au grand public par l'entremise de ses publications.

En parrainant ce document de base, le Conseil avait pour objectif de fournir des renseignements pertinents et de stimuler la discussion sur les sujets intéressant ceux qui s'occupent de l'évaluation des impacts environnementaux. Toutefois, les opinions exprimées sont strictement celles des auteurs et ne correspondent pas nécessairement à celles des membres du Conseil ou de son secrétariat.

Ce rapport représente les résultats de recherches parrainées par le CCREE dans le cadre du Programme de contrats de recherche accordés aux étudiants diplômés (PCRED). Le PCRED a été établi par le CCREE dans le but d'encourager les étudiants diplômés qui entreprennent des études sur l'évaluation environnementale dans les universités canadiennes. À chaque année, le comité de sélection du programme est chargé de choisir le(s) meilleur(s) rapport(s) pour les éditer dans la série des documents de référence du CCREE.

Pour plus de renseignements sur les activités générales du Conseil et sur ses publications, veuillez communiquer avec:

Le Secrétariat
CCREE
13e étage, Immeuble Fontaine
200, boul. Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3

Tél: (819) 997-1000
Fax: (819) 994-1469

RÉSUMÉ

Dans le présent article, nous examinons les nouvelles procédures d'étude des impacts environnementaux, telles qu'elles s'appliquent dans les Territoires du Nord-Ouest. Nos recherches nous permettent de conclure que les défenseurs de l'environnement et ceux des droits des autochtones poursuivent les mêmes objectifs en ce qui concerne la protection de l'environnement. Toutefois, si l'on considère rétrospectivement la politique gouvernementale d'aménagement dans le Nord et qu'on se penche sur les revendications des autochtones, on constate que ces derniers n'ont jamais joué de rôle direct dans le processus décisionnel concernant l'affectation des biens, l'utilisation des ressources et l'aménagement du territoire. Ils considèrent leur participation aux décisions relatives à l'utilisation des terres et des ressources comme la pierre angulaire du respect de leurs droits.

Nous examinons ici les nouvelles dispositions institutionnelles du processus mixte d'étude et d'examen des impacts environnementaux, créé par un accord de revendications globales entre le gouvernement du Canada et les Inuvialuit de l'Arctique de l'Ouest. Les dispositions de la Convention définitive des Inuvialuit ont modifié le cadre de l'évaluation environnementale, qui rend maintenant légale l'étude des opérations proposées, pour des motifs environnementaux. Cette exigence vient renforcer le cadre et élargit l'apport local dès le premier stade des demandes. Nous avons examiné les perspectives de l'application des dispositions affectant l'étude, ainsi que les problèmes rencontrés dans les premières étapes, grâce à des entretiens très poussés avec les personnes qui interviennent dans le processus. De ces entretiens, nous pouvons conclure que le processus bénéficie d'un soutien initial réel, quoique prudent. Les méthodes évolueront encore quand les participants prendront de l'expérience et qu'on signera de nouveaux accords avec d'autres groupes autochtones. Les praticiens de l'évaluation des impacts environnementaux devront se montrer aptes à adapter les réactions des institutions s'ils veulent que la mise en oeuvre se fasse dans les délais prévus et dans l'harmonie.

REMERCIEMENTS

Les travaux nécessités par le document circonstanciel que voici ont été entrepris avec le concours financier du Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale et une subvention de voyage du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Programme de formation scientifique du Nord. Je remercie très sincèrement ces deux organismes de leur aide qui a rendu possible cette entreprise. J'ai particulièrement apprécié le soutien de M. M.H. Sadar grâce à qui le rapport a pu être publié. Plusieurs personnes qui tiennent à garder l'anonymat m'ont apporté des commentaires utiles, mais je demeure responsable des erreurs et omissions qui peuvent encore subsister.

Sur le terrain, le Centre de recherche scientifique d'Inuvik s'est chargé de mon hébergement. Je suis très reconnaissante à tous ceux qui ont pris le temps de répondre à mes questions. Les personnes interrogées m'ont donné des éclaircissements précieux, tant sur le sujet de mon travail que sur son contexte. Je remercie tout spécialement MM. D. Tilden et D. Walker de l'accueil qui m'a été réservé dans le Nord quand j'ai visité leurs collectivités. À cet égard, j'aimerais adresser des remerciements particuliers à M. F. Elanik. Je dédie le présent document à Frank et à ses amis.

J'aimerais également remercier W. Ross de Calgary, B. Sadler de Victoria, D. Breen de Vancouver, R. Keith et R. Gibson de Waterloo qui, tous, m'ont aidée à dresser le plan de ma recherche, m'ont fourni des idées et les ont mises en perspective. Au département de géographie de l'université de Toronto, j'aimerais remercier M^me^ A. McMaster, M^me^ Z. Alpar et les membres du comité d'examen de ma thèse de maîtrise, A. Grima, J. Whitney, R. Jaakson et R. White. Pendant mon séjour à l'université, mes condisciples m'ont offert leur appui moral et leur soutien logistique.

Enfin, c'est grâce à la compréhension et au concours de ma famille et de mes amis que j'ai eu la force de mener à bien cette entreprise. Leur réconfort et leurs encouragements ont été une source constante de motivation.

...il est grand temps de mettre au défi
l'alternative idiote entre la séparation et l'assimilation...
Il n'est pas nécessaire de choisir, en fait,
il faut refuser de choisir entre se noyer
et se trouver naufragé sur une île déserte.
C'est plutôt une question de tirer avantage de
l'un des modes de vie adaptés au rivage,
qui donne accès et aux terres et
à la mer.
(Chamberlin 1981 : 180)

ABRÉVIATIONS

APGTC	Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada
ATI	Administration des terres des Inuvialuit
AWAC	Comité consultatif sur les eaux arctiques
BFEEE	Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
CATI	Commission de l'administration des terres des Inuvialuit
CBJNQ	Convention de la Baie James et du Nord québécois
CCET	Comité consultatif d'examen des terres
CCFTAT	Comité consultatif fédéral-territorial de la gestion foncière
CCT	Comité consultatif technique (Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest)
CCUT	Comité consultatif de l'utilisation des terres
CDI	Convention définitive des Inuvialuit
CREE	Comité régional d'examen de l'environnement
EEI	Évaluation environnementale initiale
GTNO	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
MAINC	Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
PAN	Programme des Affaires indiennes
PEEE	Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement
RVRRI	Région visée par le règlement des revendications des Inuvialuit
T. du N.-O.	Territoires du Nord-Ouest

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos
Résumé
Remerciements
Abréviations

CHAPITRE 1 : RELATIONS ENTRE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LES REVENDICATIONS DES PEUPLES AUTOCHTONES 1

Les droits des autochtones et le mouvement de défense de l'environnement 1

Mise en oeuvre d'un accord de revendications des autochtones : la Convention définitive des Inuvialuit 2

Méthode de recherche 3

Organisation de l'enquête 4

CHAPITRE 2 : ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE DANS LE NORD DEPUIS LA SECONDE GUERRE MONDIALE 5

Contexte culturel des questions nordiques 5

Caractéristiques démographiques de la région 7

Établir la présence du gouvernement 9

Établir la politique gouvernementale 11

Description du mécanisme de règlement des revendications 12

Cadre global de la Convention définitive des Inuvialuit 14

Droits de propriété foncière applicables à l'évaluation environnementale 14

Conclusions 16

CHAPITRE 3 : LE CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ÉTUDE ENVIRONNEMENTALE 21

L'optique fédérale de l'étude environnementale dans le Nord 21
Le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement tel qu'il s'applique au Canada 21
Les procédures fédérales d'étude environnementale telles qu'elles s'appliquent dans les Territoires du Nord-Ouest 22

Nouvelles dispositions pour l'évaluation environnementale aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit 29
Processus mixte inuvialuit-fédéral d'étude et d'examen des impacts environnementaux
Procédures d'études conjointes inuvialuit-fédérales 29

Sommaire des conclusions 33

CHAPITRE 4 : L'ÉTUDE ENVIRONNEMENTALE DANS LA PRATIQUE 35

Analyse de la mise en pratique de l'étude fédérale dans les Territoires du Nord-Ouest 35

Compréhension de l'application des fondements institutionnels 35
Portée des projets étudiés 35
Renvoi à l'organisme chargé de l'application de l'étude 35
Renseignements exiges 36
Participation externe 36
a. Participation inter-organismes 36
b. Participation du public 36
Relations entre l'étude et la prise de décision 36

Analyse des procédures d'études inuvialuit 37

Sommaire des conclusions 47

CHAPITRE 5 : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 51

ANNEXE A. Nom et poste des personnes interrogées 55

ANNEXE B. Protocole d'entrevue 59

CORRESPONDANCE ÉCHANGÉE 63

BIBLIOGRAPHIE 65

CHAPITRE 1 : RELATIONS ENTRE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LES REVENDICATIONS DES PEUPLES AUTOCHTONES[1]

LES DROITS DES AUTOCHTONES ET LE MOUVEMENT DE DÉFENSE DE L'ENVIRONNEMENT

Dans les années 1960, le mouvement de défense de l'environnement reflétait l'inquiétude généralisée du public concernant les effets biophysiques et socio-économiques néfastes de l'exploitation des ressources et de l'industrialisation. À l'époque, les citoyens manifestaient le désir de participer aux décisions susceptibles d'affecter la qualité de leur milieu. Réagissant à cela, les gouvernements, à qui incombait la gestion des terres et des ressources, adoptèrent de nouveaux mécanismes pour intégrer les impacts environnementaux et sociaux de l'exploitation dans un cadre décisionnel prévu pour la planification des projets. En 1973, le gouvernement du Canada lança le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE). Les gouvernements provinciaux intervinrent aussi dans l'évaluation des impacts environnementaux en élaborant des lois ou des directives visant à orienter l'évaluation des projets relevant de leur compétence.

Dans le Nord canadien[2], l'intérêt pour les questions écologiques se porta surtout sur l'exploitation des ressources non renouvelables, en particulier le minerai et les hydrocarbures. Les autochtones qui vivaient dans ces régions payèrent le prix social et culturel de l'exploitation des ressources; ils étaient proches du lieu de prélèvement des ressources renouvelables, auxquelles les rattachaient des liens culturels, sociaux et économiques durables. Le gouvernement fédéral avait le pouvoir de réglementer l'affectation des terres et la gestion des ressources. Dans le contexte du développement économique du Nord, la politique gouvernementale empêchait systématiquement les autochtones de cette région de participer au processus décisionnel qui affectait directement leur mode de vie. Les lois d'application générale et l'affermage des ressources à des tierces parties, limitaient leurs droits et menaçaient leurs activités traditionnelles de prélèvement.

L'application du PEEE dans le Nord canadien donna lieu à plusieurs examens publics d'envergures diverses, qui pouvaient porter soit sur un seul puits exploratoire de pétrole dans le détroit de Lancaster, soit sur l'évaluation globale d'un mégaprojet de développement dans la mer de Beaufort. Ces examens publics débordèrent rapidement les problèmes techniques et devinrent des tribunes où les groupes d'intérêt contestèrent l'orientation générale du développement économique et social dans le Nord. Plus particulièrement, les nouvelles associations politiques autochtones[3] et leurs partisans se demandèrent si le gouvernement avait le droit de prendre des décisions de gestion fondées sur des évaluations, dans des régions où aucun traité territorial n'était intervenu entre les autochtones et le gouvernement du Canada. Comme les évaluations environnementales n'étaient pas conçues pour traiter les revendications des autochtones sur la possession et la gestion des terres, ces derniers craignaient qu'on décide, sur la foi des évaluations, de l'affectation des terres et des ressources avant de régler leurs revendications.

Toutefois, le mouvement pour la défense de l'environnement et les partisans autochtones avaient pour but d'encourager un développement durable. Cette approche vise une exploitation industrielle qui favorise le maintien des ressources renouvelables et qui protège le milieu physique contre la dégradation. Les défenseurs de l'environnement différaient des autochtones en réclamant qu'on étudie les impacts environnementaux des projets proposés dans le contexte d'un cadre gouvernemental établi. Dans ce cadre, l'État demeurait propriétaire exclusif des terres et unique responsable de leur aménagement. Pour leur part, les défenseurs des droits des autochtones voulaient qu'on considère les impacts environnementaux dans une nouvelle perspective, qui reconnaîtrait les droits de propriété des indigènes et les droits d'aménagement qui en découlaient. Cette approche leur permettrait d'exercer une influence immédiate sur le rythme et l'envergure du développement et de retirer directement, et non par des intermédiaires gouvernementaux, les avantages économiques et sociaux liés à ce développement.

Les objectifs de l'évaluation des impacts environnementaux sont partiellement les mêmes que ceux des revendications des autochtones. De part et d'autre, il s'agit de s'assurer qu'on n'entreprend pas d'aménagement industriel sans

---

[1] Le mot "autochotone" désigne ici les descendants des premiers habitants du Canada. Les termes "autochtone" et "indigène" sont interchangeables.

[2] Nous entendons par Nord canadien ou Nord du Canada la région située au nord du 60e parallèle. Il s'agit de la frontière politique au-delà de laquelle le gouvernement fédéral exerce sa compétence et où les incidences de ses politiques et de ses programmes sont particulièrement pertinentes.

[3] Le Comité d'étude des droits des autochtones (CEDA) a été constitué pour négocier les revendications des Inuvialuit de l'Arctique de l'Ouest. Si le CEDA n'a pas participé à l'évaluation des impacts environnementaux dans la mer de Beaufort, c'est peut-être parce qu'il ne voulait pas compromettre sa position relativement au règlement imminent de ses revendications. En son absence, l'Alliance de la mer de Beaufort, composée de plusieurs groupes d'intérêt, prôna le règlement des revendications des autochtones avant qu'on autorise les travaux.

songer au milieu biophysique et social. Pourtant, chaque partie a sa littérature. Ce sont les spécialistes des sciencesappliquées qui parlent de l'évaluation des impacts environnementaux et les historiens, du droit des revendications autochtones. Par contraste avec ce phénomène, nous expliquons ici pourquoi la participation directe des autochtones au processus d'évaluation représente une importante expression de leurs droits. En faisant porter cette étude de cas sur un accord de revendications globales, nous essayons de montrer comment on a traité ces droits aux premiers stades. Hissée au rang d'institution par ceux qui détenaient les pouvoirs sur les terres et la gestion des ressources, l'évaluation des impacts environnementaux est devenue un puissant instrument pour planifier et modifier le développement en fonction de la qualité du milieu. Fondamentalement attachés à l'utilisation des terres du Nord, les peuples autochtones voudraient participer activement à la réalisation des objectifs établis. Par conséquent, les buts de l'évaluation des impacts environnementaux et ceux des revendications autochtones convergent quand les modalités d'organisation prévoient des structures d'aménagement conjointes entre l'État et les organisations autochtones.

Actuellement, on s'efforce, dans les accords de revendications des autochtones[4], de créer de nouvelles institutions qui reflètent les valeurs et aspirations des indigènes du Nord. Grâce au règlement de leurs revendications, les autochtones veulent, à leur gré, intervenir dans l'économie traditionnelle comme dans l'économie salariale et infléchir les décisions qui affectent leurs moyens de subsistance (Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1985b; Ittinuar, 1985). Ces accords doivent permettre aux peuples autochtones et au gouvernement fédéral de se partager la responsabilité de la gestion des terres et des ressources ainsi que les avantages qui en découlent. Les nouvelles dispositions prévues par un accord de revendications globales, eu égard à l'évaluation des impacts environnementaux, ajouteront une autre exigence au cadre réglementaire et institutionnel déjà complexe dans lequel s'effectue l'exploitation des ressources. Grâce aux nouvelles dispositions, il est également possible de modifier le cadre d'évaluation pour donner plus d'influence aux personnes directement touchées par les projets proposés. On ne sait pas encore dans quelle mesure un accord peut accroître l'influence des autochtones sur les décisions qui touchent l'affectation des terres et des ressources. Il s'agit là d'un domaine prometteur pour la recherche.

MISE EN OEUVRE D'UN ACCORD DE REVENDICATIONS DES AUTOCHTONES : LA CONVENTION DÉFINITIVE DES INUVIALUIT

La Convention définitive des Inuvialuit (CDI)[5] est le premier accord moderne conclu dans les territoires. Il a été validé par une loi du Parlement adoptée en juin 1984 et proclamée le 25 juillet 1984. Il accordait aux 2500 Inuvialuit de l'Arctique de l'Ouest des droits de propriété et d'aménagement sur 91 000 kilomètres carrés de terres. La Figure 1 définit la région visée par le règlement, par rapport aux autres territoires du Canada touchés par les revendications des autochtones.

Si nous avons choisi cette Convention comme sujet d'étude, c'est pour montrer l'influence que les autochtones pourraient obtenir en négociant le règlement de leurs revendications, et aussi parce qu'elle pourrait servir de modèle aux futurs accords de renvendications. La Convention définitive des Inuvialuit établit un nouveau processus en ce qui concerne l'étude et l'examen des impacts environnementaux pour les travaux qui touchent les terres de ce peuple. Notre enquête est axée sur le nouveau processus d'étude environnementale parce que, à ce stade, on a déjà pris des décisions sans demander l'avis du grand public, et parce que l'intervention des inuvialuit s'est généralement limitée à la phase d'étude.

---

[4] C'est délibérément que nous parlons d'accords de revendications des autochtones ou d'accords de revendications globales et non de règlements des revendications territoriales. Notre terminologie concorde avec les interprétations actuelles selon lesquelles le règlement des revendications territoriales n'est qu'un élément d'un contrat social plus vaste négocié entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral (voir, par exemple, Dacks, 1985; Ittinuar, 1985; Lysyk, 1974; McNeil, 1983; Sanders, 1983). Cette terminologie est aussi celle qu'a adoptée le Groupe d'étude de la politique des revendications globales. Dans son rapport final, il adoptait le terme "accords" de préférence à "règlements" pour souligner, qu'à son avis, les accords devaient être souples et non définitifs et offrir des assurances quant aux ressources terrestres et à d'autres questions qui affirmeraient et reconnaîtraient les droits des autochtones (voir Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1985). Depuis, le gouvernement fédéral a adopté cette recommandation. (Voir Hatler, 1987).

[5] On appelle Inuvialuit les Inuit (autochtones du Nord) qui vivent dans l'Arctique de l'Ouest. En vertu de leur Convention définitive, on entend par Inuvialuit les Inuit ou Esquimaux bénéficiaires de la Convention. La région de l'Arctique de l'Ouest désigne la partie du territoire visé par le règlement de la revendication des inuvialuit, qui se situe hors du Yukon (voir *Préambule*, Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1984c). On a créé des structures distinctes pour réglementer le développement du Yukon. Le présent article ne s'intéresse qu'aux structures qui relèvent des Territoires du Nord-Ouest et de leurs eaux côtières.

[6] La Convention de la baie James et du Nord québécois (CBJNQ) a été signée le 11 novembre 1975 entre le Grand Conseil des Cris, les Cris de la baie James et leurs bandes, la Société des Inuit du Nord québécois, les Inuit du Québec, les Inuit de Port Burwell et les gouvernements du Canada et du Québec, la Société d'énergie de la baie James, la Société de développement de la baie James et Hydro-Québec. Elle a été conclue pour faciliter l'aménagement du complexe hydro-électrique de la baie James. Elle prévoit une certaine protection juridique pour les autochtones en ce qui concerne les terres et les ressources fauniques ainsi qu'une indemnisation économique et sociale pour les pertes subies en raison des travaux. Si le règlement comprend des conditions exhaustives, l'interprétation juridique de la convention ne considère pas cette dernière conclue en vertu de la politique fédérale de revendications globales de 1973 (voir Bankes, 1983). Néanmoins, la Convention est globale dans sa portée et comporte des mesures qui éteignent les droits des autochtones et la rendent définitive, ce qui est caractéristique de la politique de 1973.

Nous n'avons pas tenté de comparer les méthodes choisies en vertu de la Convention définitive avec celles de la Convention de la baie James (CBJ)[6]. Cette dernière aurait pu faire l'objet d'un examen analogue. Nous reconnaissons que de nouvelles recherches s'imposent dans l'analyse comparative des méthodes mises en oeuvre dans chacune des conventions, mais cette analyse dépasse la portée du présent document.

Contrairement au Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, la Convention oblige le gouvernement fédéral et ceux des territoires à soumettre, au préalable, les propositions de développement, à l'étude et à l'examen des impacts environnementaux. Si l'on respecte cette obligation, on peut donner aux autochtones un pouvoir d'intervention dans le processus décisionnel aux premiers stades de la demande d'autorisation. À titre d'intervenants dans les décisions d'étude, les Inuvialuit peuvent jouer un rôle important au stade initial des propositions. L'influence des autochtones dans la prise de décisions dépendra de la force du mandat législatif, de la facilité d'application des nouvelles dispositions ainsi que du soutien moral et logistique dont ils bénéficieront à l'étape de la mise en oeuvre. En examinant les nouvelles dispositions législatives et institutionnelles s'appliquant à l'étude environnementale, nous analysons ici les incidences éventuelles sur l'évaluation environnementale d'une compétence indigène accrue sur les terres actuellement attribuées aux Inuvialuit.

MÉTHODE DE RECHERCHE

Nous avons entrepris la recherche empirique nécessaire à la présente enquête dans un cadre d'analyse qualitative. Ses résultats se fondent sur l'interprétation d'entrevues personnelles poussées et sur l'analyse de la documentation de base obtenue du gouvernement, de l'industrie et des Inuvialuit. Nous nous sommes entretenus personnellement avec des témoins privilégiés du gouvernement, de l'industrie et d'organismes inuvialuit à Ottawa, Calgary et dans quatre localités nordiques : Yellowknife, Inuvik, Aklavik et Tuktoyaktuk.

La période à l'étude va de la mi-avril à la mi-novembre 1986. Le Comité d'étude a été créé en avril et s'est réuni pour la première fois le 23 de ce mois pour évaluer une première proposition. À la mi-novembre, les résultats de quatre propositions avaient été présentés. À chaque recommandation, le Comité a dû exercer sa compétence dans une sphère différente. Les travaux empiriques remontent donc à l'origine de ces propositions et tirent des conclusions préliminaires sur les pouvoirs et problèmes initiaux relevant des méthodes d'étude.

Nous n'avons pas choisi les personnes interrogées par les techniques d'échantillonnage aléatoire, mais plutôt en exploitant un réseau de plus en plus grand de témoins privilégiés au sein du gouvernement, de l'industrie[7] et des organismes inuvialuit. Notre choix s'est opéré en fonction de leur disponibilité, de leur connaissance des méthodes d'évaluation environnementale dans le Nord et de l'expérience acquise dans le cadre de la Convention définitive des Inuvialuit. En tout, nous avons interrogé 43 personnes sur leurs lieux de travail. De ce total, 13 ont répondu à un protocole d'interview semi-structuré, et 30 ont été soumises à un entretien non structuré. Nous avons aussi noté nos observations au cours de communications téléphoniques avec cinq autres personnes. On trouvera à l'Annexe A la liste des personnes qui nous ont donné des renseignements.

L'entrevue reposait sur une série de questions qu'on trouvera à l'Annexe B. Par souci d'uniformité, nous avons présenté la même série à chacun des 13 répondants. Pour éclaircir la situation et obtenir des données plus détaillées fondées sur la compétence personnelle, nous avons ajouté une deuxième série de questions propre à chaque groupe d'intérêt. Les 30 autres répondants se sont vu poser, dans le protocole d'entrevue, des questions relatives à leur domaine particulier, puis des questions plus approfondies sur certains autres sujets. Les entretiens téléphoniques étaient de nature générale, mais ils ont confirmé les observations spécifiques recueillies dans les entrevues personnelles et la documentation.

Nous avons complété les données tirées de ces entrevues par des renseignements puisés dans les documents de base et nous les avons évaluées par les méthodes de réduction des données.

On considère que la fiabilité est douteuse quand on laisse à chaque enquêteur les aspects interprétatifs, par exemple le codage des entrevues (Payne, 1975). L'auteure a choisi les moyens exposés ci-dessous pour assurer l'uniformité de l'interprétation. D'abord, nous avons résumé les notes prises au cours de chaque entrevue en récapitulant les points principaux des sujets généraux et en indiquant le nom du répondant. En second lieu, nous avons codé les observations des personnes interrogées selon une série de grilles thématiques, distribuées en fonction des organisations concernées. Pour assurer l'exactitude jusqu'à ce stade, nous avons conservé dans les grilles les citations exactes ou les notes prises pendant les entrevues, ainsi que les noms des répondants. Enfin, si certaines données n'étaient pas claires ou semblaient se contredire, nous avons consulté les notes initiales ou les documents gouvernementaux officiels, par ex. la Convention définitive.

Les grilles se sont révélées fort utiles pour structurer les données à interpréter. L'exemple que voici montre comment elles étaient structurées.

---

[7] Aux fins du présent rapport, nous entendons par industrie celle du pétrole. Les intervenants contactés personnellement étaient des employés de Dome Petroleum, de Gulf Canada et d'Esso Resources Canada. Si nous avons choisi des représentants de ces trois sociétés, c'est qu'il s'agit des principaux exploitants de la région de la mer de Beaufort. Ce sont eux qui connaissent le mieux, par expérience, les processus d'évaluation environnementale de cette région et les Inuvialuit. Nous sommes également entrés en contact, par téléphone, avec le Directeur, environnement et développement socio-économique, de l'Association pétrolière du Canada et avec un représentant de Pétro-Canada.

Tableau 1
Exemple de grille d'analyse pour des données qualitatives

Thème	Convention finale	Gouvernement fédéral	Gouvernement territorial	Comité d'étude	Industrie	Autres
RENVOI						
1. Portée géographique	Art. 2, 11, 13	seules les terres visées par l'alinéa 7(1)(a) de la région visée par le règlement	terres visées par les alinéas 7(1)-(a) et 7(1)(b) dans la région visée par le règlement	comprend les terres situées au large, à des fins d'indemnisation	n'est pas sûre de savoir quels sont les projets en cause	tous les cas étudiés créent un précédent

Toutefois, en raison du volume d'information engendré, les grilles ne se prêtaient pas à la visualisation des données. En simplifiant davantage ces dernières pour en permettre l'affichage, nous aurions supprimé une bonne partie de l'aspect qualitatif. Nous présentons donc l'information sous forme descriptive en nous servant, au besoin, de tableaux et de figures.

L'évaluation est limitée sous trois aspects au moins. Tout d'abord, la Convention est signée depuis peu et sa mise en oeuvre s'amorce lentement. Comme le Comité d'étude et le Bureau d'examen ont été créés en avril 1986, leur façon de procéder n'est pas encore rodée. Nos observations sont donc préliminaires et tiennent compte des efforts actuels des participants qui travaillent toujours à améliorer les méthodes d'implantation. Par ailleurs, la chercheuse qui écrit ces lignes n'a qu'une expérience limitée du cadre nordique. Toutes les entrevues ont été confiées à une citadine euro-canadienne, de race blanche, domiciliée dans le Sud, qui s'est peut-être laissé égarer, compte tenu de son expérience antérieure, en recueillant les données et en interprétant les résultats. Pour parer à ce parti pris éventuel, nous avons fait appel à diverses sources d'information. Enfin, étant donné la possibilité d'erreur systématique et la méthode d'échantillonnage, il se peut que l'on ne puisse reproduire les résultats.

Malgré nos connaissances limitées du Nord, les recherches entreprises de l'extérieur peuvent tout de même être bénéfiques. Les Canadiens du Sud sont en mesure de faire des commentaires sur le cadre nordique précisément parce qu'ils ne sont pas plongés dans tous ses aspects quotidiens. L'intérêt qu'ils montrent représente un désir et une volonté d'apprendre et peut-être de jouer un rôle dans l'évolution positive des institutions. Il est important que l'initiative du changement vienne du Nord mais, pour être efficace, il doit être entrepris avec l'accord de groupes d'intérêt de l'extérieur. À cet égard, l'entente exigera de part et d'autre une meilleure compréhension des contraintes et des possibilités qui s'offrent à l'autre partie.

Organisation de l'enquête

Par l'analyse historique, institutionnelle et empirique, nous étudions la relation entre les nouvelles dispositions institutionnelles de l'évaluation environnementale et une influence accrue des Inuvialuit sur les décisions concernant l'exploitation des terres. Un aperçu historique de la politique de développement, de la réglementation environnementale et de la réaction aux revendications des autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest (T. du N.-O.) montre que les intérêts fonciers se sont établis entre les organisations autochtones et le gouvernement fédéral, dans une perspective de valeurs contradictoires concernant les objectifs du développement économique et les moyens de le réaliser. Cet aperçu est suivi d'une discussion du cadre institutionnel de l'évaluation environnementale par rapport aux caractéristiques essentielles du Nord canadien. Nous comparons aussi les dispositions institutionnelles adoptées pour l'étude environnementale dans le Nord, d'abord en présentant les méthodes adoptées en vertu du Processus fédéral d'évaluation et d'examen, puis en exposant les dispositions prises en vertu de la Convention définitive des Inuvialuit. Nous abordons l'évaluation comparative de ces dispositions en tenant compte du mandat législatif et de la facilité d'application des méthodes. Nous offrons enfin des commentaires sur ces dernières dans le contexte du cadre global de mise en oeuvre ainsi que des recommandations destinées à les améliorer, étant donné que ce cadre est d'introduction récente.

Nous nous sommes placés dans cette optique pour faire mieux comprendre les méthodes d'évaluation environnementale dans le Nord. Il ne faudrait pas oublier, en effet, que de nouvelles dispositions augmentent la complexité du processus. En exemplifiant les nouvelles méthodes d'étude, nous nous efforçons de voir si des mesures concrètes permettent aux Inuvialuit d'exercer une plus grande influence sur l'aménagement des terres. Cette évaluation fera peut-être mieux connaître l'évolution du cadre institutionnel de l'évaluation des impacts environnementaux dans le Nord. Idéalement, elle pourrait nous indiquer si la Convention définitive des Inuvialuit peut servir de modèle à d'autres règlements au Canada.

CHAPITRE 2 : ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE DANS LE NORD DEPUIS LA SECONDE GUERRE MONDIALE

CONTEXTE CULTUREL DES QUESTIONS NORDIQUES

Dans le contexte de l'évaluation des impacts environnementaux, la récapitulation historique du présent chapitre révèle deux facteurs essentiels à la mise en oeuvre d'institutions conjointes avec les peuples autochtones. Nous montrons que l'intervention des autochtones dans l'évaluation des impacts environnementaux s'impose pour deux raisons maîtresses. D'abord, l'assise territoriale conserve un sens social et culturel que comprennent mal les protagonistes de l'exploitation des ressources. Les autochtones du Nord canadien ont subi le coût social de cette exploitation parce qu'ils étaient localement proches des ressources non renouvelables et entretenaient avec la terre des relations particulières. Ensuite, les revendications des autochtones vont plus loin que les réclamations d'une population locale, désireuse de jouer son rôle en vertu des principes de la démocratie active. L'intervention des autochtones dans l'évaluation des impacts environnementaux s'intègre dans un mouvement plus vaste qui réclame ce droit parce qu'il est lié à la propriété des terres.

Nous montrons ensuite que les politiques gouvernementales pour le Nord ont généralement négligé les aspirations des indigènes pour adopter un cadre institutionnel adapté à des intérêts noués hors de la région. Les autochtones du Nord n'avaient donc pas d'emprise sur les décisions qui affectaient directement leur mode de vie. Puisqu'ils n'ont pas été habitués au processus décisionnel contemporain, les peuples autochtones connaissent mal, culturellement parlant, certaines dispositions, notamment celles de l'évaluation des impacts environnementaux qui font partie de la Convention définitive des Inuvialuit. Ce manque de connaissances pourrait avoir des répercussions sérieuses pour l'application de la Convention, qui s'inspire d'un modèle tiré des institutions du Sud.

Les revendications des autochtones dans le Nord sont liées à un ensemble particulier de conditions économiques et sociales apparues depuis le contact avec la société euro-canadienne. Si l'on étudie, dans les documents, le développement économique du Nord depuis la Seconde Guerre mondiale, le droit des autochtones et l'évaluation des impacts environnementaux, on constate que, d'une culture à l'autre, les avis varient sur l'opportunité d'exploiter les ressources et sur les stratégies de gestion qui s'y rattachent. En examinant ces avis, on finit par comprendre comment on en est venu à lier les revendications des autochtones à des questions de régime foncier et de responsabilité en matière d'évaluation environnementale.

Dans les premiers écrits sur le développement du Nord, on ne voyait dans l'inégalité économique entre le Nord et le Sud qu'un problème régional où la domination culturelle dépendait du lieu. On l'expliquait le plus souvent par la relation centre-périphérie ou métropole-arrière-pays (Penrose, 1982). Le développement économique n'était entravé que par l'absence de moyens de transport et de communications adéquats avec le Sud, le manque de main-d'oeuvre instruite, la rudesse du climat et le petit nombre des habitants par ailleurs extrêmement dispersés. D'après ce modèle, la solution du problème de sous-développement, c'était moderniser. Aux fins du présent article, nous entendrons par modernisation le processus par lequel une société plutôt fermée se transforme grâce aux contacts avec les modèles occidentaux dominants et devient moins dépendante du mode de vie traditionnel (Brookfield, 1975).

On envisageait la modernisation de l'économie nordique par l'introduction d'un mode de production où les activités économiques traditionnelles céderaient la place au plein emploi d'une main-d'oeuvre salariée. Le gouvernement et l'industrie tentèrent de réorienter l'économie du Nord : il s'agissait de passer d'une génération habituée à l'économie de subsistance à une autre qui se consacrerait délibérément à des activités génératrices de surplus, afin d'obtenir des produits dans un système industriel (Stabler, 1978). Si on estimait bénéfique la présence de salariés locaux dans le secteur des ressources non renouvelables, c'est parce qu'elle allait, supposait-on, améliorer le niveau de vie et multiplier les chances économiques des Canadiens du Nord (pour une discussion détaillée, voir Keith et Fischer, 1977; Rea, 1968; Robertson, 1955b; Usher, 1976; Watkins, 1977). On constatera, dans le Tableau 2, que de 1969 à 1970, le salaire était la principale forme de revenu de trois collectivités du delta du Mackenzie.

Le secteur moderne, où l'on pouvait gagner un revenu salarial, passait pour une enclave où s'opérait le développement. Pour encourager la modernisation, la solution logique consistait à faire passer les gens du secteur traditionnel au secteur moderne, et d'offrir un niveau et une qualité de vie supérieurs aux nordiques et, en particulier, aux autochtones.

Ceux qui critiquaient cette théorie prétendaient que la présence du secteur moderne réduisait l'accès aux terres et à la faune, indispensables au maintien de l'économie indigène, en écartant les autochtones des nouvelles occasions économiques (Watkins, 1977b). Même en 1981, c'est tout juste si 48 p. 100 des Inuit de plus de 15 ans faisaient partie de la main-d'oeuvre et, parmi ceux-ci, 16 p. 100 étaient en chômage, alors que le taux était de sept pour cent pour l'ensemble du Canada. La principale source de revenu de 13 p. 100 des Inuit venait des paiements de transfert, alors que la proportion n'était que de six pour cent pour le reste du Canada (Robitaille et Choinière, 1985). On

Tableau 2
Revenu des autochtones selon la source :
Trois collectivités de la vallée du Mackenzie, 1969-1970

Collectivité	Salaires et traitements bruts*	Revenu du piégeage autonome**	Revenu total d'emploi	Revenu tiré du piégeage	% des salaires en % du revenu total	Traitement en % du revenu total
Aklavik	252 400	65 900 $	800 $	319 100	20,6	79,1
Inuvik	636 700	86 400	7 000	730 100	11,8	87,2
Tuktoyaktuk	296 600	9 500	1 100	307 200	3,1	96,5

* Les revenus ne valent que pour les Inuit, les Indiens et les Métis.

** Revenus de piégeage gagnés essentiellement par les trappeurs indiens et inuit. Un petit nombre de trappeurs métis et blancs sont compris dans le groupe.

Source : Stabler, 1978.

se servait de statistiques de ce genre pour prouver que les barrières culturelles et économiques entre les secteurs empêchaient les autochtones de jouir de l'égalité dans un contexte de main-d'oeuvre salariée (Asch, 1984; Cunningham, 1984; Dacks, 1981, 1985; Usher, 1979, 1981; Whittington, 1985). Par voie de conséquence, les autochtones dépendaient de plus en plus de l'assistance sociale (Cunningham, 1984). Cette observation concorde avec d'autres travaux qui expliquent les relations entre autochtones et blancs hors du cadre nordique (par exemple, Frideres, 1984; Manuel et Poslums, 1974).

D'après les auteurs déjà cités l'insistance à mesurer l'économie de brousse par la seule valeur marchande en réduisait la portée et la signification culturelle (pour plus de détails, voir Asch, 1984; Cox, 1985; Dacks, 1981; Goodland, 1985). Ainsi, Naysmith (1976) avance que toutes les cultures nordiques ont la même aptitude à gérer les ressources dont dépend leur survie, malgré la faible productivité du sol et la sévérité du climat. Puisqu'ils dépendaient totalement du terroir pour se nourrir, se vêtir, s'abriter et se procurer de l'énergie, les autochtones inscrivaient la richesse tirée du territoire dans un contexte philosophique et religieux beaucoup plus global. Le maintien de schémas traditionnels fondés sur les produits de la terre passait pour indispensable à la perpétuation de nombreux aspects du mode de vie indigène (Goodland, 1985). L'acquisition et la distribution des aliments du terroir sont suffisantes en soi pour perpétuer la coutume du partage ancestral entre les membres de la bande. La chasse est essentielle puisqu'elle représente l'une des plus belles occasions de respecter les valeurs traditionnelles dans un cadre contemporain (Asch, 1984).

D'après Cox (1985), le plus gros du revenu des indigènes du Nord provient du terroir, sous forme de provisions et non d'espèces; par ailleurs, tout ce qui réduit la récolte et le prélèvement diminue le niveau de vie général. Il a constaté que, si la vente de pelleteries ne représentait qu'une petite partie de l'économie domestique actuelle des autochtones, la chasse et le piégeage demeuraient des sources primordiales de denrées. Le Tableau 3, en appliquant des méthodes de substitution, suggère que la valeur des denrées tirées du milieu demeurait élevée, même si les sommes d'argent provenant de la vente des pelleteries était insignifiante.

Tableau 3
Économie mixte des autochtones
de la vallée du Mackenzie, 1970

Source de revenus	Valeur en $	Pourcentage du revenu
Piégeage (vente de pelleries)	314 095	3
Salaires et travail indépendant	2 465 391	26
Autres revenus	892 075	9
Denrées du terroir (valeur de substitution)	5 881 200	62
TOTAL	9 552 752	100

Source : Cox, 1985, p. 398

Les autochtones et les intervenants étrangers de l'économie du Nord avaient une conception différente du régime foncier ainsi que des objectifs de l'activité productive. Avant que le gouvernement fédéral ne soit présent dans le Nord canadien, il n'y avait pas de système de commercialisation des biens ni d'octroi de licences (Naysmith, 1976). Dans la société indigène, c'était le groupe qui possédait collectivement tous les biens. Les Euro-Canadiens introduisirent la notion de propriété divise et celle des biens domaniaux. Ces principes cadraient assez mal avec le concept de propriété collective. Au Canada, c'est la Couronne qui possède les terres et les ressources naturelles et qui les cède à des sociétés ou à des particuliers selon des modalités qui favorisent les intérêts collectifs tels que les conçoit l'État. (Usher, 1984). Le transfert des biens entre propriétaires a été institutionnalisé par la création du marché qui sert à attribuer les terres et les ressources. Dans un régime de marché, l'absence de titres de propriété constitue un échec car on ne peut attribuer la responsabilité de la répartition et de l'aménagement des ressources à un ou plusieurs propriétaires (Hardin, 1968).

En introduisant l'aliénation des terres dans le Nord canadien, on ne les attribua toutefois pas aux seules activités de prélèvement. Depuis toujours, les autochtones avaient récolté des biens de subsistance sur de vastes territoires, mais on n'estimait pas qu'il s'agissait là d'une activité productive légitime. Bien au contraire, les baux fonciers octroyés par la Couronne à des groupes d'intérêt de l'extérieur conféraient à ceux-ci des droits distincts d'aménagement industriel. En ce qui concerne les droits des autochtones sur les terres et sur les ressources qu'ils en tiraient, ils se sont vu exclure culturellement et économiquement du régime de marché, et leurs droits n'ont jamais reçu de reconnaissance juridique.

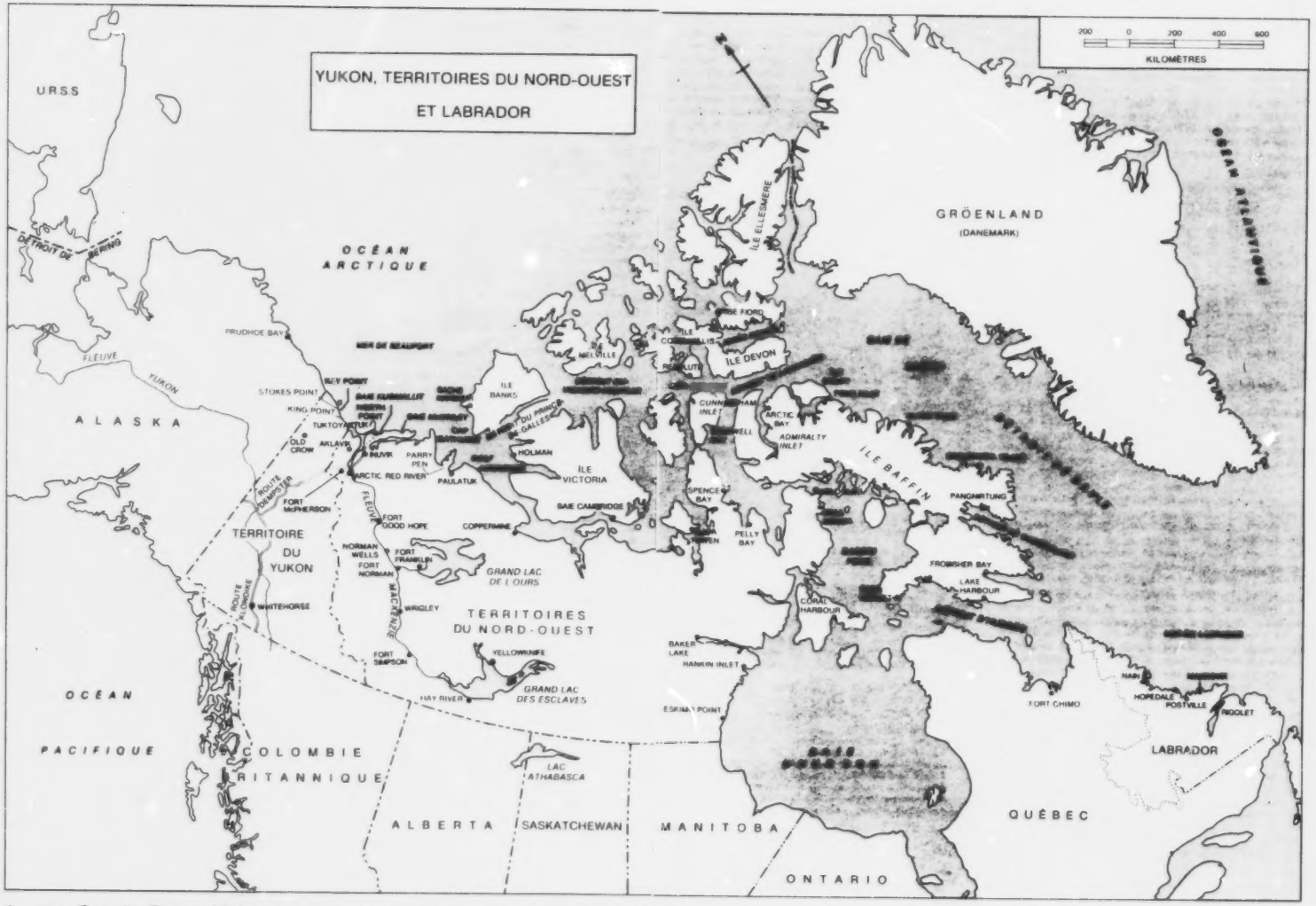
Au lieu de leur accorder cette reconnaissance, on a donné à ces droits une interprétation usufructuaire. On entend par là que le détenteur n'a que la jouissance des fruits de la terre sans en être propriétaire (Gagné, 1982-1983). Dépourvus de titres de propriété, les autochtones ont constaté que les lois fédérales d'application générale, qui limitaient la pratique de la chasse et de la pêche, s'appliquaient à leurs droits d'usufruit. Si les lois des provinces et les ordonnances des territoires ne peuvent restreindre le droit des autochtones de chasser pour se nourrir, on a constaté, par ailleurs, que la législation fédérale l'emportait sur les droits de subsistance que leur confère la *Loi sur les Indiens* (McNeil, 1983). On connaît plusieurs cas où la législation fédérale comme la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* et la *Loi sur les pêcheries* étaient invoquées contre les droits de pêche, de chasse et de piégeage des autochtones (pour une discussion plus approfondie, voir Cumming et Aalto, 1974; Cumming et Mickenberg, 1972; Lester, 1982; Sanders, 1974, 1983).

Les conflits déclenchés par l'utilisation des terres mirent en lumière les différences structurelles des deux sociétés. Le débat transcendait les questions de propriété foncière pour s'étendre à des considérations d'identité et de sauvegarde culturelles (Ittinuar, 1985; Nowicki, 1985). Ces conflits prirent souvent une tournure économique et sociale beaucoup plus vaste. Ils manifestèrent une dichotomie fondamentale entre la société industrialisée du Sud canadien et la structure collective des Indiens et des Inuit du Nord. La première, grande consommatrice d'énergie, avait une perception des ressources diamétralement opposée à celle qui caractérisait la société nordique, respectueuse de l'environnement (Morse, 1985). Malgré ces différences, le gouvernement fédéral mit en place, dans le Nord, une bureaucratie de plus en plus complexe pour offrir des services et favoriser le développement industriel. Avant de traiter de la politique gouvernementale dans le Nord, un survol des caractéristiques démographiques actuelles facilitera la comparaison de cette région avec le reste du Canada.

CARACTÉRISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES DE LA RÉGION

Un aperçu des Territoires du Nord-Ouest nous fait saisir que leurs caractéristiques démographiques ont posé de sérieux obstacles aux perspectives de modernisation. Un coup d'oeil à la Figure 1 montre l'immensité des territoires : ils couvrent environ le quart de la superficie totale du pays. La population est très dispersée et les 20 principales agglomérations ont des populations très variables : de 9500 habitants à Yellowknife à 605 à Fort Providence, en 1981 (Stabler, 1985). Au total, les autochtones représentent environ 59 p. 100 de la population des Territoires du Nord-Ouest. Au Tableau 4, on voit la proportion des Inuit des six collectivités touchées par la Convention, par rapport au reste des T. du N.-O. et au Canada.

Depuis 1931, la population inuit du Canada a quadruplé. Les pyramides d'âges de l'Annexe C montrent que cette population est très jeune comparativement au reste du Canada. Pourtant, le taux de mortalité demeure bien supérieur à la moyenne canadienne. La mortalité infantile est cinq fois plus forte que celle qu'on observe dans l'ensemble de la population canadienne, et l'espérance de vie à la naissance de 10 à 15 ans inférieure à la moyenne nationale. Les accidents sont la principale cause de décès chez les Inuit (Robitaille et Choinière, 1985). L'Annexe C illustre ces taux, de façon plus détaillée, pour le Canada et les Territoires du Nord-Ouest. Les Inuit ont également une scolarité inférieure à la moyenne canadienne. En 1981, 39 p. 100 des Inuit avaient terminé la 3e année du secondaire tandis que, pour l'ensemble de la population canadienne, ce taux s'établissait à 80 p. 100 (Robitaille et Choinière, 1985). La présence des Inuit sur le marché du travail était également plus faible que chez les autres Canadiens. On trouvera au Tableau 5 un sommaire des caractéristiques démographiques par collectivité dans les Territoires du Nord-Ouest.



Source : Canada, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1984

Figure 1. Toponymes du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest

Tableau 4
Population Inuit et population générale dans les collectivités du Nord* et le reste du Canada

Collectivité ou région	Population Inuit	1981 Population générale	Pourcentage d'Inuit	
Aklavik●	370	705	52,5	$
Holman Island	275	300	90,7	
Inuvik	640	3 125	20,5	
Paulatuk	165	175	94,3	
Sachs Harbour	145	160	90,6	
Tuktoyaktuk	680	770	88,3	
Total des T. du N.-O.	15 910	45 540	34,9	
Nord canadien*	22 075	141 015	15,7	
Sud Canadien**	3 315	23 942 480	0	
Total du Canada	25 390	24 083 495	0,1	

* Nous avons choisi ces six collectivités parce qu'elles sont visées par la Convention définitive des Inuvialuit.

●Le pourcentage assez faible d'Inuvialuit est dû à la forte proportion de Dénés et de Métis.

* Nous entendons par Nord canadien la région qui comprend le Labrador, le Nord québécois, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon.

** Nous entendons par Sud canadien la région qui comprend toutes les provinces du Canada à l'exception du Labrador et du Nord québécois.

Source : Robitaille et Choinière, 1985

ÉTABLIR LA PRÉSENCE DU GOUVERNEMENT

Avant la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral laissa l'activité économique liée à la traite des fourrures et l'hégémonie des missionnaires déterminer le mode de vie des autochtones (Rea, 1968). Toutefois, après la guerre, il s'avisa que les fourrures ne pouvaient engendrer qu'un revenu aléatoire et que les missions n'étaient pas en mesure d'offrir un enseignement, des soins médicaux et des services de bien-être adéquats. Les perspectives lointaines d'amélioration des conditions de vie des peuples autochtones devinrent liées à la politique générale de développement économique pour le Nord canadien (Robertson, 1955b).

Ainsi, le gouvernement encouragea, par des initiatives directes, la tendance des Inuit à abandonner les campements communautaires traditionnels pour des villages organisés plus vastes, afin de faciliter la dispensation des services pédagogiques et sociaux (Rea, 1968). L'aménagement de Coppermine offre un bon exemple de ces initiatives. En 1946, le gouvernement fédéral assuma la responsabilité des services de santé et d'éducation dans les territoires. En 1948, il mit sur pied un poste de soins infirmiers à Coppermine et, en 1950, il y construisit une école de deux classes (Usher, 1965). La construction du réseau d'alerte avancé (DEW), entamée en 1955, amena beaucoup plus de blancs à côtoyer les collectivités éloignées, surtout dans l'Arctique de l'Est. En 1959, la région de Coppermine-Holman devint une unité administrative distincte (Usher, 1965).

Le désir de construire des villages modernes pour fournir des services de qualité aux habitants du Nord servit bientôt de justification pour transplanter les autochtones (Robertson, 1955a). On décidait de l'emplacement des agglomérations en fonction des exigences techniques des nouvelles installations plutôt que de celles de l'économie indigène, fondée sur les ressources renouvelables. On en trouve deux exemples dans la création d'Edzo et d'Inuvik. Le premier village devait remplacer la localité de Fort Rae (voir Gamble, 1986) et le second devait faire office de centre administratif et se substituer au site urbain d'Aklavik (voir Wonders et Brown, 1984). On ne demanda pas l'avis des autochtones sur la mise en place de ces établissements. Après leur construction, le gouvernement ne réussit pas à y attirer une proportion appréciable de la population et se vit contraint d'offrir des services aux collectivités initiales.

Si le gouvernement encouragea le développement économique du Nord, c'est aussi parce que les États-Unis menaçaient sa souveraineté sur les îles de l'Arctique et le long du passage du Nord-Ouest (Dosman, 1975; Ørvik, 1983). C'est en 1968-1970 que le Canada vit sa souveraineté contestée le plus ouvertement dans le Nord. Quand on eut découvert des gisements de pétrole en Alaska, en 1968, des sociétés pétrolières américaines et des particuliers se mirent à explorer les ressources dans les eaux canadiennes, sans être astreints à des règlements fermes. D'après Dosman (1975, p. 42), les Américains obtinrent des baux d'exploration et d'aménagement sur 50,7 p. 100 du territoire pétrolifère canadien, sur terre et en mer. L'année suivante, le gouvernement des États-Unis fit traverser le passage du Nord-Ouest par le pétrolier brise-glace S.S. *Manhattan* sans obtenir le consentement du gouvernement du Canada (Dosman, 1975). Il faut voir dans les mesures législatives adoptées par Ottawa, en 1970, e.g. la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, une revendication indirecte de souveraineté sur les eaux de l'Arctique, autant qu'une façon de protéger le milieu nordique (Dosman, 1975).

On considérait que l'activité économique résultant de l'industrie extractive était un moyen efficace d'affirmer la souveraineté du Canada sur les îles de l'Arctique. Pour prouver l'occupation effective, cette stratégie était moins coûteuse que la multiplication des établissements militaires

Tableau 5
Quelques caractéristiques de la population Inuk
CANADA ET COLLECTIVITÉS, 1981

Collectivité	A	B	C	D	E	F	G	H
Aktavik	2,6	100	40,8	50	33,3	6 763	33,3	0,9
Baker Lake	2,9	73,5	39,4	50,5	22	6 384	33,3	1,1
Cambridge Bay	2,7	89,3	43,8	57,5	14,3	7 451	12,5	1,1
Cape Dorset	3,2	50	30,5	50,6	22	7 496	16	1,4
Coppermine	2,6	86,6	29	31,5	27,6	7 728	6,7	1,2
Eskimo Point	3,4	63,9	36,4	38,8	10,5	6 286	5,7	1,2
Frobisher Bay (Iqaluit)	3	73,6	33,3	58,2	15,6	9 057	19,2	1,2
Igloolik	3,6	47,6	28,4	54,4	35,1	7 432	18,2	1,4
Inuvik	2,7	100	50	62,5	14,00	11 157	8,7	1,1
Pangnirtung	3,4	53,8	33	52,9	23,9	7 011	28,6	1,8
Pond Inlet	2,9	52,3	23,9	47,8	12,5	9 437	13,6	1,4
Rankin Inlet	3,2	74,1	44,2	54,7	15,4	8 406	31	1,2
Tuktoyaktuk	3,1	99,3	40,7	38,4	18,2	8 251	50	1,3
Canada	2,7	65,6	39,5	48,2	15,2	8 272	18,2	1,2

A. Nombre moyen d'enfants par famille
B. Pourcentage de la population connaissant l'anglais
C. Pourcentage de la population de plus de 15 ans ayant dépassé la 2e année du secondaire
D. Taux de participation de la population de plus de 15 ans
E. Taux de chômage chez la population de plus de 15 ans
F. Revenu moyen de la population rémunérée de plus de 15 ans
G. Pourcentage des logements qui nécessitent des réparations majeures
H. Nombre moyen de personnes par pièce
Source : Robitaille et Choinière, 1985

dans tout l'archipel (Dacks, 1981). En outre, on estimait qu'elle apportait des avantages économiques à l'ensemble du Canada et, plus particulièrement, aux régions nordiques. Elle facilitait aussi l'accès sélectif, associé à la perspective d'offrir au Canada tout entier des ressources énergétiques importantes (Canada, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, 1980).[8]

Ces activités d'exploitation montrent que les protagonistes du développement ont des valeurs très différentes de celles que les autochtones du Nord expriment dans leur mode vie. Les priorités du gouvernement ne s'inscrivaient pas dans un cadre stratégique global; elles se fragmentèrent donc entre des intérêts externes concurrents. On verra, dans la section suivante, que les agences gouvernementales destinées à gérer l'exploitation des terres et à mener les évaluations environnementales, ont été créées sans tenir compte des autochtones, qui réclamaient de participer directement au processus décisionnel. Le gouvernement fédéral reconnaît maintenant la pertinence de leurs représentations et s'est engagé à négocier un règlement.

ÉTABLIR LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Presque tous les ministères fédéraux ont vu leur mandat s'étendre au Nord canadien; toutefois, c'est au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) (autrefois le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales) que l'administration des programmes fédéraux pour les régions nordiques a été confiée à l'origine, en 1953. Dans les années 1950 et 1960, le MAINC assuma, dans les territoires, les responsabilités administratives d'une province, conformément aux dispositions de la *Loi sur le Yukon*, de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* et d'autres statuts fédéraux. Plus récemment, les gouvernements des territoires ont acquis certains pouvoirs pour gérer les ressources renouvelables; toutefois, ils n'ont encore aucune compétence concernant l'attribution des terres, sauf dans les villages ou dans le cadre d'une délégation des autorités fédérales (Beauchamp, 1976). En 1966, le MAINC s'est vu chargé simultanément de favoriser les intérêts des Indiens et des Inuit et de gérer les terres dans les territoires nordiques (Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1986).[9]

Malgré ce double mandat, les deux fonctions se sont exercées comme si elles étaient en grande partie distinctes l'une de l'autre. En l'absence d'un règlement des revendications territoriales des autochtones, le MAINC a accordé aux populations la jouissance de certaines terres. La *Loi sur les terres territoriales*, administrée par le MAINC, est la principale mesure permettant d'attribuer à des tiers, des droits superficiels et des droits d'exploitation souterraine au nord du 60e parallèle. En vertu des articles 2 et 3 de la *Loi sur les terres territoriales*, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a le pouvoir de vendre, louer ou céder des terres territoriales relevant de sa compétence et de son administration. L'article 8 prévoit que le Gouverneur en conseil peut adopter des règlements pour donner à bail des droits miniers sur les terres de la Couronne situées dans les territoires; les baux peuvent s'appliquer à l'exploitation du sol ou du sous-sol, contre un loyer (en espèces) versé aux détenteurs des droits superficiels. Ces dispositions attribuèrent des droits à des tiers; ils donnèrent aussi aux tribunaux l'occasion d'interpréter la législation minière et pétrolière d'application générale, dans une optique qui limitait ou rendait caducs les droits de propriété des autochtones du Nord, réduisant par là-même les chances de régler leurs revendications (Bankes, 1983).

En 1972, Ottawa fit connaître ses sept objectifs pour les territoires du Nord dans une déclaration intitulée, *Le Nord canadien dans les années 1970*. Voici les trois premiers : assurer un niveau de vie supérieur, selon les aspirations des nordiques, sauvegarder le milieu et le mettre en valeur et encourager un développement économique viable. Les aspirations des autochtones et la protection du milieu venaient en tête de liste mais, ce que visait véritablement la politique, c'était la planification de l'exploitation des ressources renouvelables. Ainsi, Dosman (1975) note que les lignes directrices sur le pipe-line du Nord furent élaborées avant le débat qui entoura le dévoilement de la politique et sans aucun rapport avec elle. En décembre 1972, Ottawa approuvait, en principe, le forage au large des côtes de la mer de Beaufort, en vertu du règlement sur l'utilisation des terres territoriales, sans évaluer les risques environnementaux ni les répercussions sociales du forage en mer. Il favorisait également de grandes opérations d'aménagement, en accordant à l'entreprise privée des subventions d'encouragement et des crédits d'impôt liés à l'exploration et à l'exploitation minières et pétrolières (voir, par exemple, Canada, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, 1980).

Au cours des dernières années, l'intérêt accru accordé aux impacts environnementaux et sociaux de l'exploitation des ressources, s'est traduit par l'adoption de nouvelles modalités réglementaires affectant l'allure et l'envergure des activités sur le terrain. On a apporté aux lois fédérales des modifications qui donneraient au public l'occasion d'exprimer son avis sur les questions écologiques et sociales (par exemple les modifications de 1971 à la *Loi sur les terres territoriales* et à la *Loi sur les eaux intérieures du Nord*). De plus, en 1973, on mettait sur pied le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) pour étudier les impacts environnementaux - et les incidences sociales - des grands aménagements projetés sur les terres de la Couronne ou cautionnés par le gouvernement fédéral.

---

[8] Après la crise du pétrole de 1973 et celle de 1978-1979, le gouvernement fédéral trouva un fondement logique au Programme énergétique national lancé en 1980. Il offrit des stimulants à l'exploration pétrolière dans tout le pays, et surtout en mer, parce qu'il devait ou voulait connaître l'étendue des réserves canadiennes.

[9] Auparavant, c'était le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration qui était chargé des affaires indiennes.

Depuis 1970, on a invoqué cinq lois fédérales et une directive du Cabinet, administrées par divers ministères, pour soumettre à l'examen public les effets économiques, sociaux et environnementaux des projets proposés dans les territoires du Nord.[10] Reed (1984) a constaté que les propositions de gazoduc avaient donné lieu à six examens publics dans la seule vallée du Mackenzie et au Yukon. Pour sa part, le PEEE a dirigé plusieurs enquêtes qui visaient aussi bien un puits isolé d'exploration pétrolière dans le détroit de Lancaster, qu'un vaste concept d'aménagement dans la mer de Beaufort. Ces examens ont exigé beaucoup de temps et d'argent de la part de tous les intéressés : autochtones et autres intervenants, gouvernements et industrie.

Le mécontentement occasionné par ces évaluations n'a fait que croître chez les autochtones; ils craignaient, en effet, que les décisions découlant de ces processus d'examens viennent diminuer leurs chances de régler les revendications en suspens. Ils réclamèrent la création de nouvelles structures qui leur donneraient une voix dans le processus décisionnel affectant les terres qu'ils occupaient et exploitaient depuis toujours. Depuis 1973, le gouvernement fédéral reconnaît les droits des autochtones sur le territoire. Il se dit disposé à négocier des règlements là où les habitants peuvent prouver l'occupation effective des terres, si les titres originaires ne sont pas éteints par traité ou modifiés par une loi (Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1978). Depuis que le gouvernement a annoncé cette politique, la Convention définitive des Inuvialuit est le seul règlement auquel on ait abouti dans les territoires du Nord. La description du mécanisme de règlement des revendications, qui apparaît ci-dessous, fournit des données utiles pour interpréter les dispositions de la Convention définitive.

DESCRIPTION DU MÉCANISME DE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS

Les revendications globales fondées sur le titre aborigène[11] reflètent les griefs entretenus de longue date par les associations indigènes qui n'ont pas noué de contact avec la Couronne par le biais d'un traité. Ces revendications se rapportent à la perte de l'utilisation et de l'occupation traditionnelles des terres de certaines régions du Canada, là où la loi n'a jamais éteint ou remplacé le titre ancien. Au Canada, le titre de propriété aborigène sur les terres est reconnu en Common Law en vertu de l'occupation effective des autochtones depuis des temps immémoriaux (pour plus de précisions, voir Berger, 1983; Cumming et Mickenberg, 1972; Gagné, 1982/1983; Lester, 1981).

Les revendications des Inuit des Territoires du Nord-Ouest se fondent en droit sur le fait qu'ils possèdent un système coutumier d'utilisation des terres et des eaux et que, en vertu des lois canadiennes, il s'agit là d'un droit de propriété. L'enquête sur l'utilisation et l'occupation des terres par les Inuit (Freeman, 1976) fournit des données concrètes fort nombreuses soutenant l'argument juridique des Inuit. Ces derniers affirment que leurs droits s'étendent à toutes les ressources, renouvelables ou non. Ils prétendent que le territoire leur appartient en vertu de leur régime foncier coutumier et aussi, de la loi canadienne. Ils en concluent que le gouvernement fédéral n'a pas le droit de céder des terres sur lesquelles ils ont des titres de propriété, sans obtenir leur consentement préalable ou, tout au moins, sans suivre les procédures d'expropriation autorisées par le parlement et qui exigent une juste indemnisation (Cumming, 1985).

Cette thèse juridique n'a jamais vraiment subi l'épreuve des tribunaux. Jusqu'ici, ceux-ci ont confirmé les contraintes imposées par les lois fédérales aux droits de chasse et de pêche.[12] Pour les régions qui n'ont pas fait l'objet d'un traité,

---

[10] La *Loi sur les eaux intérieures du Nord* est administrée par un Office des eaux territoriales qui présente des recommandations fondées sur ses enquêtes au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. En vertu du paragraphe 15(2) de cette loi, les demandes de permis d'utilisation des eaux exigent toutes des audiences, ainsi que la modification et le renouvellement de ces permis. La *Loi sur les terres territoriales* est administrée par le MAINC. En vertu du paragraphe 19(h) de cette loi, le Cabinet peut nommer une ou plusieurs personnes qui enquêteront sur des propositions spécifiques d'utilisation des terres, diront au MAINC si le public estime acceptable les propositions et le conseilleront sur les conditions précises rattachées aux permis d'utilisation des terres. C'est en vertu de cette loi qu'on a effectué l'enquête sur le pipe-line de la vallée du Mackenzie. La *Loi sur l'Office national de l'Énergie* autorise cet office à effectuer des enquêtes publiques dont les résultats sont présentés au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Citons, comme exemples d'enquêtes entreprises sous l'empire de cette loi, l'audience sur le pipe-line de la vallée du Mackenzie et du Yukon ainsi que le projet pilote de l'Arctique. On peut invoquer la *Loi sur les enquêtes* pour étudier toute affaire relevant du "bon gouvernement du Canada" (article 2). C'est à cette loi qu'on a fait appel pour lancer l'enquête sur le pipe-line de la route de l'Alaska. De plus, l'Administration du pipe-line du Nord a invoqué la *Loi sur le pipe-line du Nord* pour organiser des audiences publiques sur les conditions rattachées à sa construction. Enfin, plusieurs enquêtes ont été effectuées dans le Nord en vertu du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, créé par une directive du Cabinet. Le plus récent exemple qu'on ait de ce travail dans le Nord est l'évaluation environnementale dans la mer de Beaufort, entreprise pour jugeer d'un concept d'aménagement très ambitieux.

[11] On lui donne aussi le nom de "titre ancien", "titre originaire" ou "droits usufructuaires".

[12] Ce point a déjà suscité plusieurs procès. Ainsi, l'affaire *Regina contre Sikyea* (1964), 46 W.W.R. 65 (N.W.T.C.A.) portait sur une question fondamentale, à savoir, si la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, adoptée au palier fédéral, avait privé un Indien des Territoires du Nord-Ouest de ses droits de chasse protégés par traité. Tout en concluant qu'ils ne concordaient pas avec la survie des droits originaires, le juge Johnson décréta que les droits de subsistance traditionnels avaient en effet été révoqués.

l'interprétation juridique n'est pas décisive.[13] Si plusieurs décisions judiciaires faisant jurisprudence reconnaissent le titre aborigène, on n'a toutefois pas établi pleinement la nature et la portée des droits qui en découlent. Tous les intéressés estiment qu'il est présomptueux de compter sur les tribunaux pour obtenir des éclaircissements à cet égard, car ce mécanisme est truffé d'incertitudes techniques. Les litiges sont coûteux, font perdre un temps précieux et ne garantissent pas de résultats certains. Les autochtones, tout comme le gouvernement, pourraient subir des pertes financières ou territoriales considérables à la suite d'une décision définitive (Ittinuar, 1985). Dans des régions comme les Territoires du Nord-Ouest, qui n'ont fait l'objet d'aucun traité, les Inuit peuvent en subir des inconvénients considérables pour la poursuite de leurs revendications, puisque leurs droits ne sont pas officialisés (Lester, 1982). Deux griefs importants se font jour en ce qui touche l'état actuel de la loi :

- un manque de définition des droits et privilèges accordés aux détenteurs du titre aborigène des terres;
- en l'absence d'une définition satisfaisante, ces droits sont limités du fait de l'affermage des ressources ou de l'introduction de lois fédérales d'application générale (Morse, 1985, p. 652).

En 1973, dans un énoncé de politique, le gouvernement fédéral reconnut la validité des droits des autochtones et se déclara disposé à négocier des conditions fondées sur le titre aborigène, si les droits n'avaient pas été cédés par traité ou remplacés par une loi (Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1978). Dans l'optique de cette politique, les revendications étaient qualifiées de globales.[14] Cet énoncé de politique amorça le processus de négociation des revendications.[15]

Depuis, on a résumé comme suit les objectifs du règlement dans des documents fédéraux sur la politique des revendications globales :

- faciliter la planification de la conservation des ressources renouvelables dont dépend l'économie traditionnelle des autochtones (Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1981);
- faciliter la gestion de l'assise des ressources non renouvelables en rendant la propriété des terres moins incertaine (Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1981);
- établir les obligations sociales des autochtones et des non autochtones selon la définition de leurs droits et responsabilités respectifs (Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1978).

D'après Morse (1985), ce processus reposait sur trois justifications. D'abord, il devait remplacer éventuellement les tribunaux susceptibles d'examiner les revendications globales et de statuer sur leur validité. Ensuite, il devait servir de tribune où l'on tiendrait compte des intérêts des groupes régionaux non demandeurs, susceptibles d'être touchés par le règlement de la revendication. Ainsi, dans le cas des revendications présentées par la population des provinces et territoires, la participation de leur gouvernement s'imposerait parce que les terres et les ressources visées par un règlement éventuel, sont de compétence provinciale. Enfin, le dernier objectif était de traduire le concept de «droits aborigènes» en avantages concrets et durables dans le contexte de la société contemporaine. Ces avantages peuvent porter sur les terres, les droits de chasse, de pêche et de piégeage, la gestion des ressources, l'indemnisation financière, l'imposition, la participation des autochtones aux structures gouvernementales et la gestion, par eux, de l'application du règlement lui-même. Pour les modalités décisionnelles, on s'est efforcé de faire confirmer ces avantages dans la législation, afin qu'ils acquièrent la stabilité et la force exécutoire de la loi.

Le règlement de la revendication présentée par les Inuvialuit leur a assuré ces avantages. La section suivante donne un aperçu des droits de propriété foncière accordés à ce peuple et dont émanent les droits et responsabilités concernant l'évaluation des impacts environnementaux.

---

[13] Les juges de la Cour suprême qui présidèrent l'audition de l'affaire *Calder contre le procureur général de la Colombie-Britannique* (1973), 34 D.L.R. (3d) 145 (S.C.C.) reconnurent à l'unanimité le titre de propriété aborigène sur les terres à l'époque de la colonisation. Ils restèrent toutefois divisés sur la question de savoir si ce titre avait été prescrit depuis en vertu des pouvoirs provinciaux. C'est une question de forme qui dicta la décision dissidente finale et non la question principale.

L'affaire *Calder* fut tranchée aux dépens des Nishgas à la Cour suprême du Canada, celle-ci ayant jugé que les Nishgas auraient dû assigner la province de la Colombie-Britannique en justice au lieu de procéder par pétition de droit. Berger (1983) fait remarquer que cette voie leur était toutefois fermée parce qu'à l'époque, il fallait le consentement de la province pour intenter des poursuites par pétition de droit. Il importe de faire remarquer que, même si l'on considérait comme marquante la décision prise dans l'affaire *Calder*, on n'essaya dans aucun des jugements de délimiter les droits de propriété éventuellement rattachés au concept de titre sur lequel ils se prononçaient.

[14] On entend par revendications globales celles qui se fondent sur le titre originaire non visé par des traités ou des accords antérieurs. Elles entraînent l'offre d'une gamme globale d'avantages en échange de la reconnaissance du titre aborigène. Les revendications spécifiques sont celles des bandes indiennes qui cherchent à obtenir réparation de la gestion exercée dans le passé par le gouvernement sur les terres et les biens des Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens* et le respect des obligations légitimes prévues par traité envers les requérants.

[15] Une fois que le gouvernement fédéral a accepté de négocier une revendication, le Bureau des revendications des autochtones du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien consent des prêts au groupe demandeur pour qu'il puisse procéder à des recherches et engager du personnel. Cet argent doit être remboursé à même les fonds d'indemnisation offert par le gouvernement fédéral pour régler la revendication.

CADRE GLOBAL DE LA CONVENTION DÉFINITIVE DES INUVIALUIT

Description de la Convention

En juin 1984, le président du Comité d'étude des droits des autochtones (CEDA) conclut, au nom des Inuvialuit, un accord de règlement de revendications avec le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui représentait le gouvernement fédéral. La *Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique*, adoptée en juillet 1984, vint approuver et valider la Convention. En échange de la prescription de tous les droits, revendications, titres et intérêts détenus par eux sur assise territoriale des régions situées au large de deux territoires, les Inuvialuit recevaient un titre de propriété sur une partie des terres qu'ils occupaient et exploitaient traditionnellement. On trouvera à la Figure 3 la configuration de cette région. La frontière traverse les terres et des portions de mer. Les Inuvialuit n'ont reçu aucun titre sur la zone située en mer, mais ils conservent le pouvoir d'entreprendre l'étude et l'examen des impacts environnementaux de toutes les propositions qui touchent les eaux à l'intérieur de leurs frontières.

L'article 1 de la Convention établit les objectifs fondamentaux suivants :

1. *sauvegarder l'identité culturelle et les valeurs des Inuvialuit au sein d'une société nordique en voie d'évolution;*

2. *permettre aux Inuvialuit de participer à part entière aux structures sociales ainsi qu'à l'économie nordique et nationale; et*

3. *protéger et préserver la faune, l'environnement et la productivité biologique de l'Arctique (Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1984c : 1).*

Pour atteindre ces objectifs, on a créé de nouvelles institutions destinées à gérer les ressources de la région attribuée aux Inuvialuit. Ces institutions comprennent plusieurs structures organiques, des conseils consultatifs sur le poisson et le gibier, un autre conseil consultatif qui doit coordonner les recherches sur la faune et l'écologie, ainsi que des commissions d'études sur le milieu et des bureaux d'examen des impacts environnementaux. Ces structures doivent donner aux Inuvialuit les moyens de protéger leur mode de vie par la participation au processus décisionnel; à l'élaboration des politiques gouvernementales et des lois; et à l'application des régimes de protection sociale et environnementale.

Définition géographique de la région visée par le règlement des Inuvialuit

La Convention définitive des Inuvialuit constitue le règlement des revendications des Inuvialuit, fondées sur leur mode traditionnel d'occupation et d'exploitation des terres de l'Arctique de l'Ouest. Le territoire a été défini en fonction des critères suivants :

1. *occupation traditionnelle des lieux;*

2. *importance des lieux pour les entreprises traditionnelles des Inuit ou la productivité biologique;*

3. *développement potentiel du tourisme ou implantation éventuelle de nouvelles collectivités;*

4. *présence de lieux historiques et de cimetières; et*

5. *absence de réserves de pétrole ou de gaz connues (paragraphe 9(2)).*

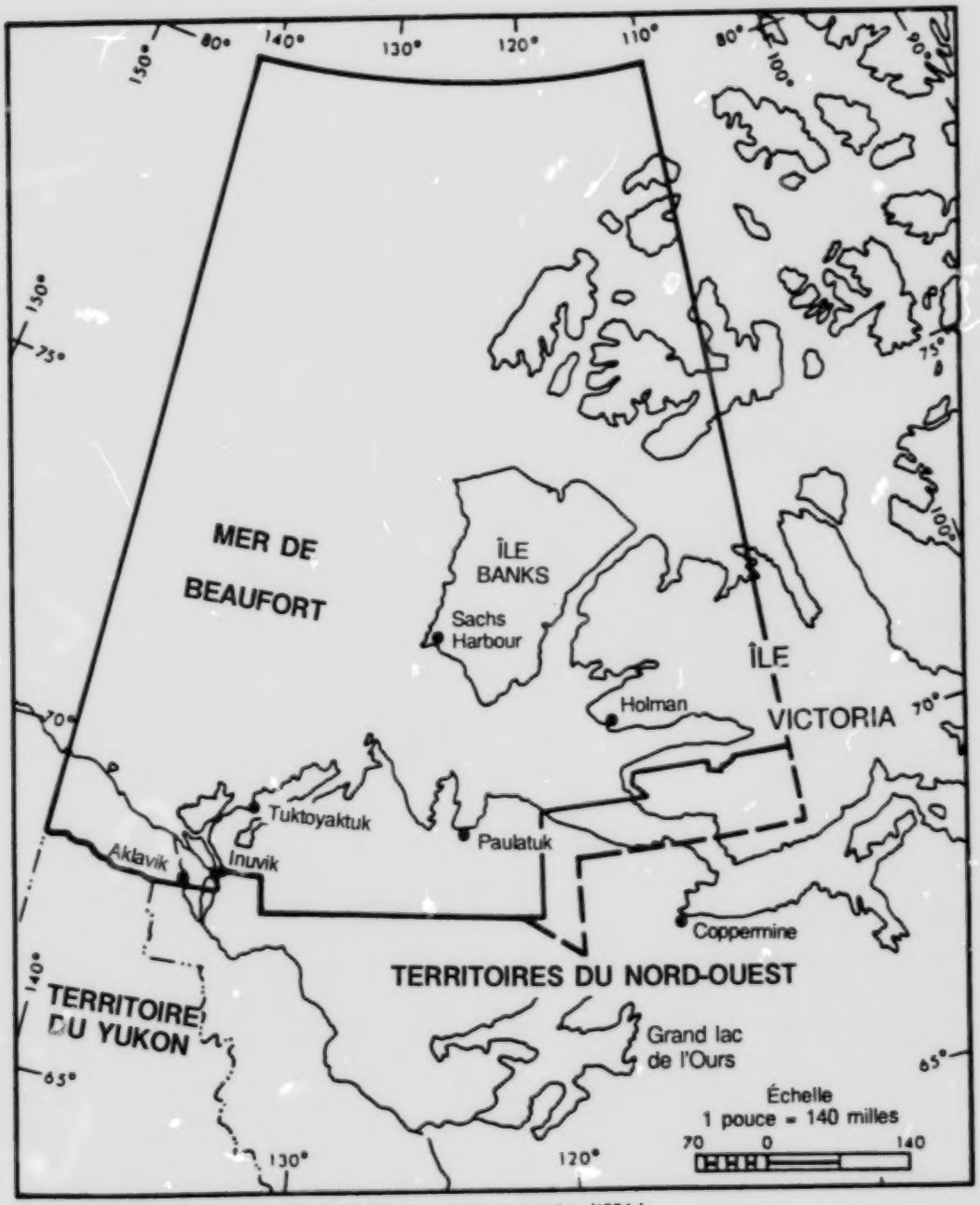
La zone géographique à laquelle s'appliquent les dispositions de la Convention définitive est limitée par les frontières définies par le règlement des revendications des Inuvialuit (RRRI). Comme on le voit à la Figure 2, le RRRI couvre, en gros, un parallélogramme borné au sud par le 68° parallèle, à l'ouest par le 141° degré de longitude ouest, au nord par le 80° parallèle et à l'est par le 110° degré de longitude ouest. Le RRRI s'applique donc essentiellement au territoire traditionnellement occupé et exploité par les Inuvialuit mais, comme on y a intégré une bonne partie de la mer de Beaufort ainsi qu'une certaine étendue de l'océan Arctique et des îles Parry, ce territoire est plus vaste que celui historiquement attribué aux Inuvialuit.

DROITS DE PROPRIÉTÉ FONCIÈRE APPLICABLES À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Titre de propriété absolu[18]

Conformément à l'article 7 de la Convention, les Inuvialuit ont obtenu le titre de propriété absolu d'un territoire d'environ 91 000 kilomètres carrés. De cette superficie, 12 800 kilomètres carrés comportent un droit de propriété sur les ressources de la surface et du sous-sol, et notamment sur tous les minéraux solides, liquides ou gazeux et sur tous les matériaux granuleux (alinéa 7(1)(a)). Ces terres leur ont été octroyées en sept blocs. Six occupent environ 1 800 kilomètres carrés chacun, et tous sont situés près d'une des collectivités inuvialuit suivantes : Aklavik, Holman, Inuvik, Paulatuk, Sachs Harbour et Tuktoyaktuk. Le septième bloc, de 2 000 kilomètres carrés, se trouve à Cap Bathurst. Les Inuvialuit ont reçu le titre de propriété absolu sur les 78 200 kilomètres carrés restants, à l'exception des ressources du sous-sol (7(1)(b)).

[18] Le droit de propriété le plus fort qu'on connaisse en Common Law est le titre de propriété absolu, qui donne droit à la possession de la surface et du sous-sol. Ce titre s'accompagne du droit aux profits et au produit des terres, du droit de les gérer et de les louer, du droit à toutes les additions qui y sont apportées et du droit d'en contrôler l'accès. On peut concevoir le titre de propriété absolu comme un droit pluridimensionnel, c'est-à-dire qu'il permet une description horizontale, verticale et temporelle du bien foncier. Les peuples autochtones dont les activités traditionnelles de prélèvement exigent de vastes territoires, peuvent négocier l'obtention du titre de propriété absolu de la surface pour limiter l'accès aux terres.



Source : Canada, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (1984c).

Figure 2. Région des établissements Inuvialuit

Cumming (1985) prétend que «les terres côtières occupées et exploitées traditionnellement par les Inuvialuit représentent environ 65 000 milles carrés (166 400 kilomètres carrés), avec en plus 90 000 milles carrés (230 000 kilomètres carrés) au large des côtes de la mer de Beaufort. En vertu de la Convention, les Inuvialuit détiennent donc un titre de propriété sur plus de la moitié des terres côtières qu'ils occupaient historiquement. La Figure 3 montre les terres dont on a limité les droits de propriété. La Figure 4 montre les blocs de territoire effectivement cédés aux Inuvialuit.

Restrictions au titre de propriété absolu

La Convention définitive soumet les droits de propriété foncière octroyés aux Inuvialuit à deux restrictions de taille. Tout d'abord, les cessions antérieures restent valables pour les terres accordées en vertu de l'alinéa 7(1)(a) et de l'alinéa 7(1)(b). Pour ce qui est des terres proches des six agglomérations, elles sont soumises aux aliénations consenties en application de la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, du Règlement sur l'exploitation minière au Canada et des droits de surface détenus par d'autres propriétaires privés. Toutes les cessions opérées à proximité de Cap Bathurst ont été résiliées. Le titre de propriété des 76 200 kilomètres carrés restants a été accordé sans atteinte aux détenteurs des droits de subsistance toujours valides, octroyés en vertu de la *Loi sur les terres territoriales* ou de ses règlements complémentaires et d'autres lois pertinentes (alinéa 7(1)(b)). La Convention stipule que le gouvernement continuera à les administrer, sauf si les Inuvialuit et les détenteurs des droits conviennent que ce pouvoir doit revenir aux premiers.

La seconde restriction imposée au droit de propriété absolu des Inuvialuit sur les terres qui en font l'objet, est mentionnée au paragraphe 7(44) de la Convention définitive. En vertu de cet article, les droits accordés par la Couronne sont assujettis à la condition que le titre de propriété sur les terres inuvialuit ne soit «transféré qu'à des Inuvialuit, à des sociétés inuvialuit contrôlées par des Inuvialuit ou à la Couronne du chef du Canada.» Le but de ce paragraphe est d'assurer que le titre établi en vertu de la Convention définitive reste aux mains des Inuvialuit, sauf s'il est transféré au gouvernement fédéral (Keeping, 1986).

Si cette clause a été adoptée, c'est qu'on estimait important de maintenir les droits de propriété foncière des Inuvialuit ainsi que leur responsabilité dans les modalités d'aménagement.

Lois applicables aux terres des Inuvialuit

Les terres cédées aux Inuvialuit aux termes de la Convention définitive et des lois de règlement ont cessé d'être des terres domaniales. Elles sont soumises aux lois d'application générale qui régissent les terres privées. En conséquence, les Inuvialuit jouissent de tous les droits accordés aux propriétaires fonciers en vertu de ces lois, sauf si la Convention impose des contraintes précises. Ainsi, le droit de translation se trouve limité, comme nous l'expliquions ci-dessus. Les Inuvialuit ont donc le droit d'imposer, en matière d'environnement et de sécurité, des conditions à ceux qui essaient d'obtenir de nouveaux permis d'exploration et d'exploitation des ressources sur les terres inuvialuit, s'ils égalent ou dépassent ceux qui étaient applicables auparavant (paragraphe 7(99)). Quand les lois se contredisent, c'est la Convention qui a préséance.

Accès superficiel

Si les dispositions de la Convention relativement à l'accès superficiel sont importantes, c'est parce que les terres définies occupent une très grande superficie. Étant donné que les aliénations antérieurement consenties demeurent valables pour la plupart, certains détenteurs de droits doivent continuer d'avoir accès aux terres des Inuvialuit pour être en mesure de les exercer. De plus, le gouvernements ayant certaines responsabilités, ses fonctionnaires doivent avoir accès aux lieux définis par la Convention.

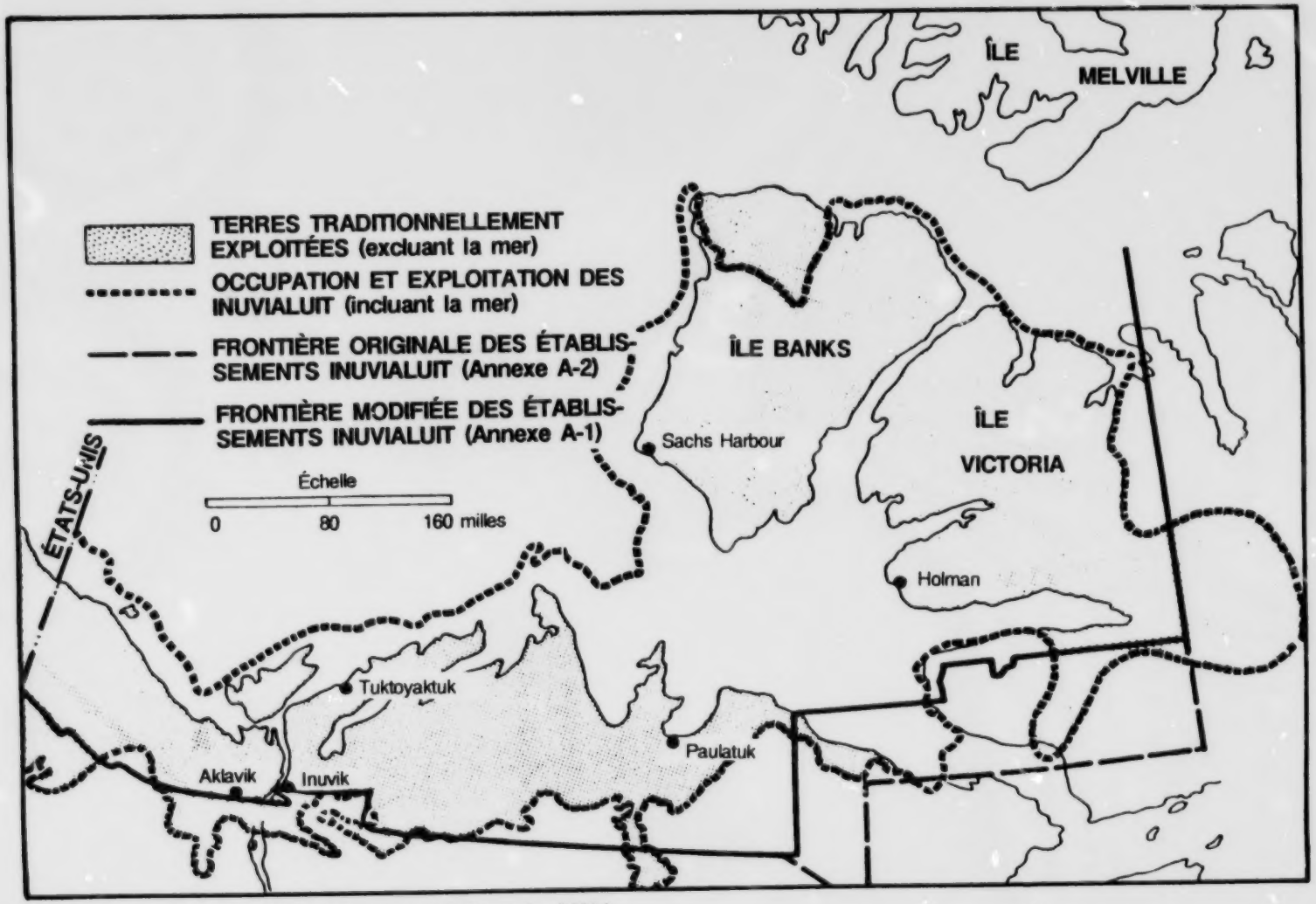
Les dispositions sont fort simples en ce qui concerne l'accès du public. Les particuliers ne doivent signaler leur intention de pénétrer sur le territoire des Inuvialuit et de le traverser que s'ils visent un usage récréatif plus qu'occasionnel et individuel. Parmi les conditions, signalons que cet accès ne doit pas causer de dommages sérieux aux terres ni entraver l'exercice des droits des Inuvialuit. Le droit d'accès est garanti aux représentants du gouvernement et aux fonctionnaires pour assurer la gestion du programme ou l'intervention éventuelle de la police, conformément aux lois pertinentes ou aux méthodes approuvées. La Convention réglemente plus précisément l'accès à des fins commerciales privées. D'abord, cet accès est assujetti à l'envoi d'un préavis aux Inuvialuit. Si l'accès indispensable pour atteindre des terres qui n'appartiennent pas aux Inuvialuit est considéré comme important, mais temporaire, il peut être obtenu sous réserve d'un droit de passage négocié avec les Inuvialuit qui doit prévoir :

- l'emplacement le moins nuisible aux Inuvialuit et qui est acceptable pour l'entreprise commerciale, et
- des dispositions relatives aux dommages, à leur atténuation et réparation ainsi qu'à la perte de jouissance.

Quand un droit de passage permanent s'impose ou qu'il faut pénétrer sur le territoire des Inuvialuit pour y exercer des intérêts, il faut négocier un accord avec les Inuvialuit. Dans la Convention définitive, ces accords portent le nom d'«accords de participation».

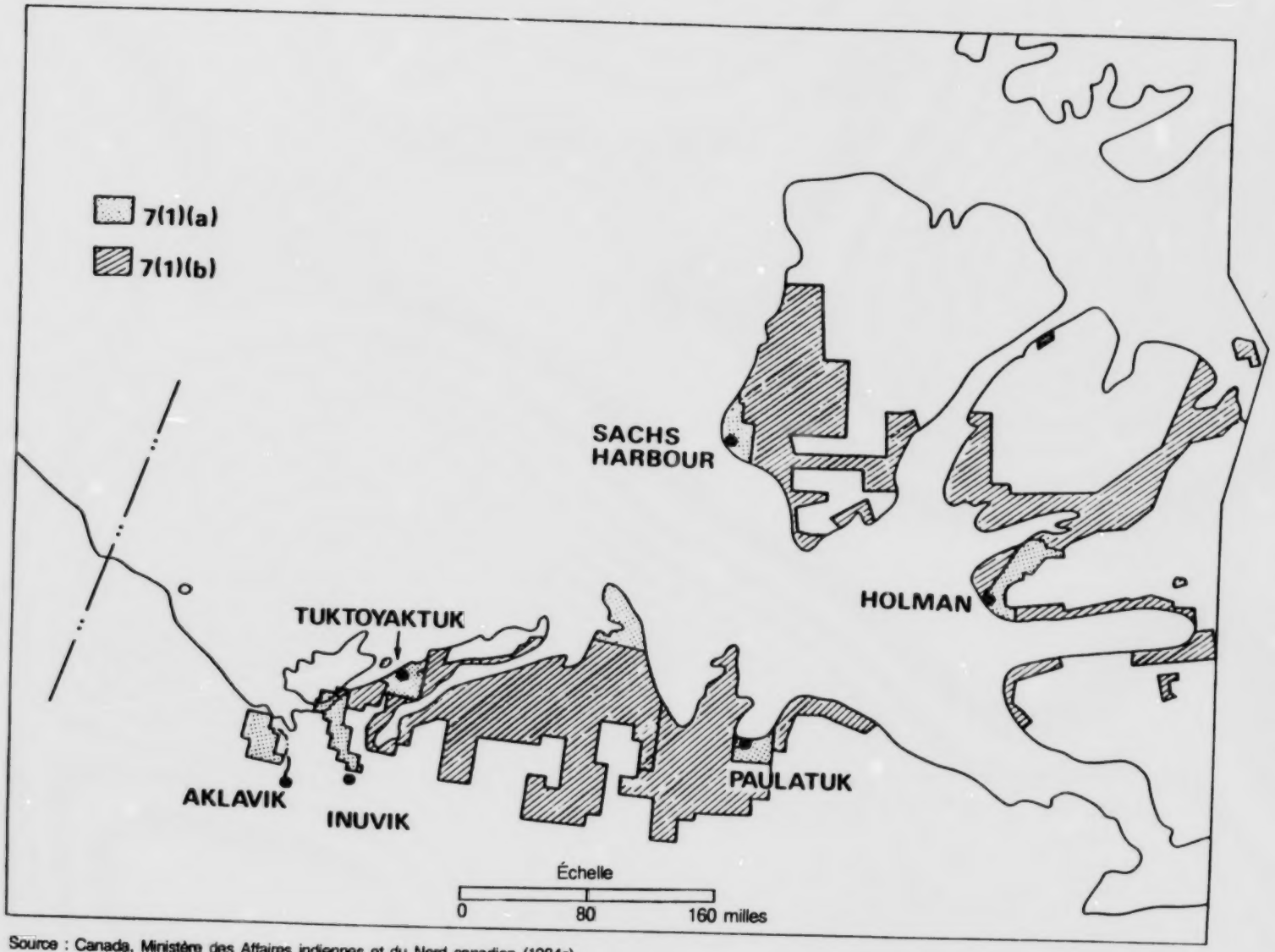
CONCLUSIONS

Nous avons exposé dans le présent chapitre l'évolution de la politique gouvernementale concernant les affaires du Nord et les autochtones. Nous avons montré que, par le passé, les peuples autochtones s'étaient vu refuser un rôle direct dans les décisions qui affectaient leur vie et leurs moyens de subsistance. En effet, le gouvernement avait créé des institutions favorables aux intérêts étrangers avec lesquels les indigènes ne s'identifiaient pas vraiment. Même s'il déclarait, dans ses énoncés de principe, qu'il importait de sauvegarder



Source : Canada, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (1984c).

Figure 3. Terres traditionnellement exploitées par les Inuvialuit



Source : Canada, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (1984c).

Figure 4. Terres définies par la Convention, 7(1) (a) et 7(1) (b)

l'environnement arctique, le gouvernement offrait des programmes qui stimulaient le développement industriel et l'aménagement des agglomérations sans imposer d'examen environnemental sérieux.

Dans les années 1970, l'inquiétude croissante manifestée par la population envers les conséquences biophysiques et socio-économiques de l'industrie des ressources non renouvelables aboutit à l'examen plus attentif des questions d'environnement par le biais des audiences publiques. Si les autochtones participèrent à ces audiences, ils ne cachèrent pas que le cadre global du processus ne les satisfaisait pas. Ils craignaient que les décisions prises, sur le plan de l'utilisation des terres et en fonction des recommandations de ces audiences, soient appliquées sans qu'on ait réglé leurs revendications en matière de propriété foncière et de responsabilité dans le processus décisionnel. Dans le processus des revendications globales, on essaya de créer de nouveaux arrangements institutionnels qui leur conféreraient partiellement des responsabilités dans la gestion de l'environnement.

La Convention définitive des Inuvialuit est la seule revendication globale qui ait été réglée dans les Territoires du Nord-Ouest. Grâce à elle, on a créé de nouvelles structures d'étude et d'examen en matière d'environnement. Si l'expérience qu'on en a est encore nouvelle, l'évaluation donne un aperçu des changements qu'elle a apporté au cadre de l'évaluation des impacts environnementaux. Dans le chapitre suivant, nous présentons les nouvelles dispositions d'étude environnementale en comparant les procédures du gouvernement fédéral à celles des nouvelles procédures mixtes d'étude des impacts environnementaux.

CHAPITRE 3 : LE CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ÉTUDE ENVIRONNEMENTALE

Dans les Territoires du Nord-Ouest, c'est le Programme des Affaires du Nord (PAN) du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) qui coordonne l'évaluation initiale des impacts environnementaux et socio-économiques des projets de développement. Les méthodes d'étude sont complexes parce que les demandes viennent de partout et que les recours, conseillers et décideurs sont fort nombreux. Les méthodes adoptées en vertu de la Convention définitive des Inuvialuit ajoutent une nouvelle strate à ces modalités insitutionnelles déjà compliquées. Pour les rendre plus compréhensibles et offrir une base de comparaison, nous établissons six modalités descriptives pour l'étude de chaque programme :

- fondements institutionnels de l'étude des impacts environnementaux;
- portée des projets étudiés;
- renvoi à l'organisme chargé d'appliquer l'étude;
- renseignements exigés;
- participation des agents externes aux travaux de l'organisme chargé d'appliquer l'étude;
- relations entre l'étude et le processus décisionnel.

Ces modalités nous ont été dictées par quatre sources principales :

- la documentation générale sur l'évaluation environnementale où l'on explique quels sont les secteurs de préoccupation dans le cadre de l'évaluation (par exemple, Burton *et al.*, 1984; Elder, 1985; Fenge et Smith, 1986; Holisko, 1980; Whitney et Maclaren, 1985a);
- les documents gouvernementaux où l'on expose les modalités des procédures d'examen (par exemple, Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1984a; Duffy, 1986; Canada, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1985, 1984b, 1979, 1978);
- les textes sur lesquels repose le mécanisme d'étude (*Loi sur l'organisation du gouvernement*, 1979; la Convention définitive des Inuvialuit et la *Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique, 1984*);
- la typologie des incertitudes que révèle l'analyse des entretiens personnels avec ceux qui participent au processus d'étude.

L'exposé des modalités de fonctionnement du processus d'examen dans les Territoires du Nord-Ouest s'appuie davantage sur les documents gouvernementaux et la *Loi sur l'organisation du gouvernement* que sur les autres sources. Quant aux procédures inuvialuit, elles s'inspirent essentiellement de la Convention définitive. Chacun de ces critères sert à évaluer le fonctionnement prévu du processus. Dans le chapitre suivant, nous ferons appel au même barème pour évaluer la pratique réelle de l'étude environnementale dans les Territoires du Nord-Ouest.

L'OPTIQUE FÉDÉRALE DE L'ÉTUDE ENVIRONNEMENTALE DANS LE NORD

Le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement

Au Canada, la création du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) a institutionnalisé l'évaluation des impacts environnementaux. Le PEEE, créé en décembre 1973 par décision du Cabinet, a été révisé en février 1977. En juin 1984, un décret sur les lignes directrices, émis en vertu de la *Loi sur l'organisation du gouvernement*, introduisit plusieurs changements destinés à clarifier les procédures et à resserrer l'imputabilité des intervenants gouvernementaux. Depuis 1974, le PEEE est le moyen privilégié du gouvernement fédéral d'évaluer les grands projets d'exploitation des ressources sur le plan de leurs incidences environnementales, sociales et techniques (Sewell et Foster, 1981). Le processus s'applique au Canada tout entier mais, jusqu'ici, il a suscité un plus grand nombre d'examens publics dans le Nord que dans n'importe quelle province. Sur les 23 projets soumis à des commissions d'enquête, sept étaient destinés au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest.

L'objectif principal du Processus est d'analyser les impacts environnementaux des programmes et projets fédéraux au stade de la planification, pour prendre des décisions éclairées, qui permettent d'éviter ou d'atténuer les incidences environnementales (Canada, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1979). Le Processus prévoit deux grandes étapes : l'évaluation initiale et l'examen. La Figure 5 décrit les méthodes suivies aux deux étapes. La première phase s'appuie sur une auto-évaluation. Tous les ministères doivent procéder à l'étude des projets, programmes ou activités qu'ils proposent ou patronnent. Cela a pour but de les inciter à assumer la responsabilité de la planification et de la gestion de l'environnement et de se sentir concernés plutôt que de s'en remettre à un bureau central et d'agir ensuite comme un agent externe (Canada, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1984b). Le Bureau fédéral d'examen des évaluations

environnementales (BFEEE) a été créé pour faciliter l'administration du Processus. Il peut aider les ministères responsables à respecter les procédures, mais il n'entreprend pas d'évaluation des projets.

Le premier stade de l'évaluation initiale est une étude, grâce à laquelle le ministère responsable voit si une évaluation et un examen ultérieurs s'imposent. On a défini cette étude comme «l'évaluation systématique et documentée des impacts environnementaux d'un projet, y compris de l'importance des conséquences environnementales néfastes» (Duffy, 1986, p. 3). Comme on le voit à la Figure 5, après l'étude des propositions, le ministère responsable a le choix de neuf recommandations possibles. C'est d'après ces résultats qu'on voit si la proposition est automatiquement exclue du PEEE; si elle ne peut faire l'objet d'une décision avant une nouvelle enquête; si on doit la soumettre à l'examen public; ou si ses incidences environnementales sont si fortes, qu'il faille la modifier ou la rejeter (Duffy, 1986).

Si l'on recommande un examen supplémentaire à la suite de l'évaluation initiale, le projet est porté à l'attention du président-directeur du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales. Celui-ci a pour tâche de nommer les membres d'une commission d'enquête indépendante. Cette commission reçoit son mandat du ministre responsable, à qui il incombe d'émettre les lignes directrices visant la préparation de l'énoncé des incidences environnementales et d'obtenir, pour l'examen, l'avis du public. La commission relève du ministre de l'Environnement et du ministre responsable du projet. Ceux-ci voient ensemble si les recommandations doivent devenir exécutoires avant la mise en oeuvre d'une proposition.

Très rares sont les projets étudiés par les ministères responsables qui sont finalement assujettis à l'examen public. Sur 1000, on en compte 100, et de ce nombre, il peut n'y en avoir qu'un seul qui atteint le stade de l'examen officiel (Duffy, 1986). Les décisions ou recommandations résultant de l'étude ont donc un impact considérable sur l'issue des projets proposés. Le reste de la discussion se limite à la phase de l'étude.

Les procédures fédérales d'étude environnementale telles qu'elles s'appliquent dans les Territoires du Nord-Ouest

Fondements institutionnels de l'étude des impacts environnementaux

On trouve les fondements du PEEE dans le décret sur les lignes directrices émis dans le cadre d'une modification de la *Loi sur l'organisation du gouvernement*. De par ce décret, le ministère responsable doit veiller à ce qu'on étudie à fond les impacts environnementaux de tous les projets sur lesquels il jouit d'un pouvoir décisionnel. Comme le décret n'a pas force de loi, son application dépend donc du jugement discrétionnaire de l'organisme d'origine. Et comme il ne s'agit pas d'une loi votée, on peut le modifier sans passer par le Parlement (Elder, 1985).

Portée des projets étudiés

Le PEEE s'applique aux opérations entreprises directement par un ministère fédéral. Il peut s'agir d'une opération susceptible d'avoir des effets environnementaux dans un domaine qui relève d'Ottawa, d'une opération pour laquelle le gouvernement fédéral a consenti des engagements financiers ou d'opérations visant un territoire (y compris les zones maritimes au large des côtes) administré par le gouvernement du Canada (article 6). Dans les territoires du Nord-Ouest, toutes les terres sont publiques, à l'exception de celles des agglomérations et des terres cédées aux Inuvialuit. Tous les projets qui exigent une autorisation sont donc soumis à l'étude environnementale. Les organismes de réglementation sont tenus d'y procéder s'il n'y a pas d'obstacle juridique ni de dédoublement des responsabilités. Le gouvernement compte, sans toutefois les y obliger, que les sociétés de la Couronne inscrivent ce processus dans leur politique d'entreprise.

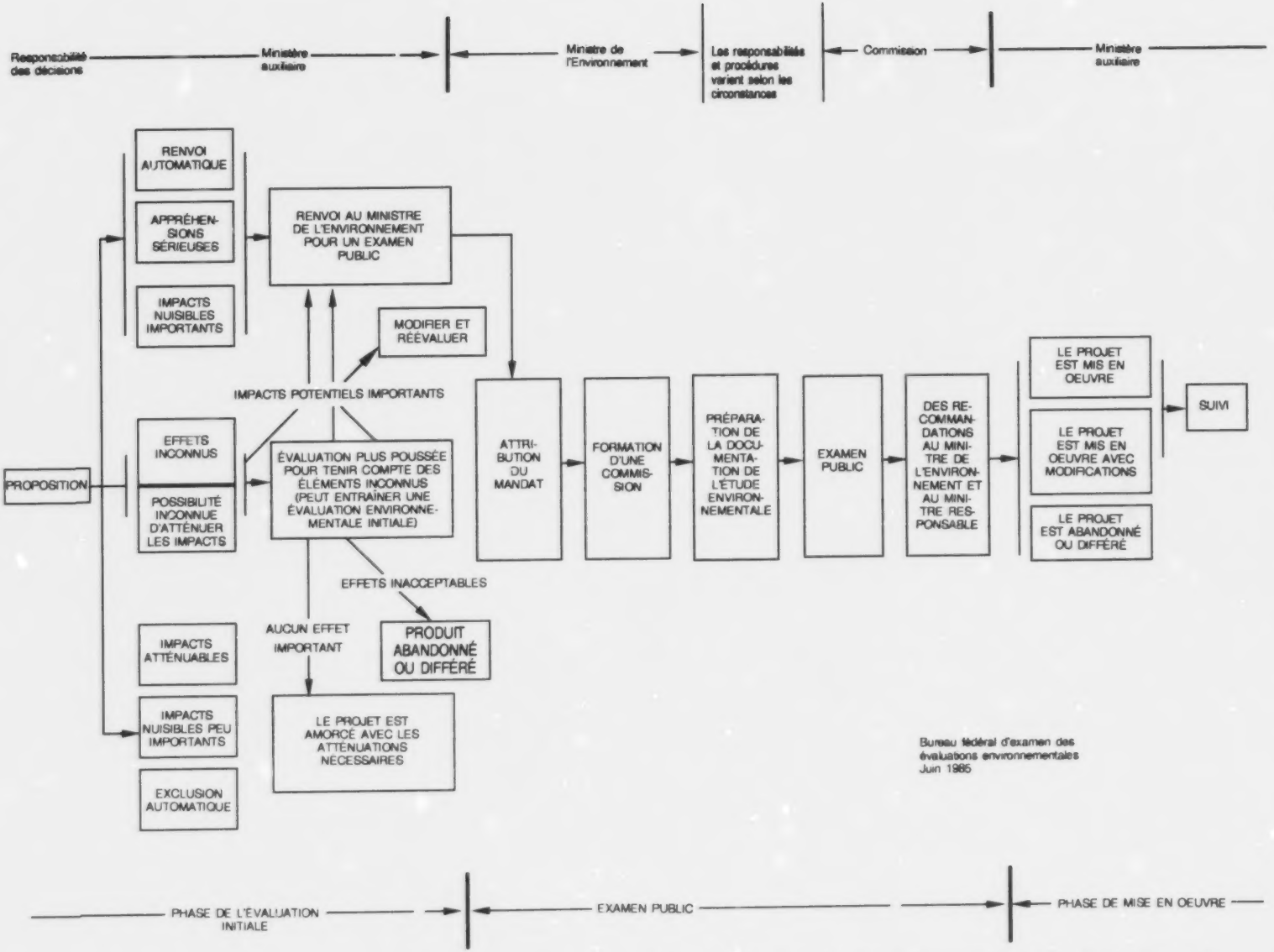
Le décret sur les lignes directrices mentionne expressément que le PEEE comprend l'évaluation des incidences socio-économiques directement dues aux changements subis par le milieu biophysique (article 2). Il s'ensuit donc qu'il faut mettre au nombre des critères d'étude les pertes économiques qui résultent de la dégradation de l'environnement.

Renvoi à l'organisme chargé de l'application de l'étude

Tous les ministères responsables doivent procéder à l'étude environnementale en vertu du décret sur les lignes directrices (paragraphe 10(1)). Dans les Territoires du Nord-Ouest, l'évaluation initiale est coordonnée par le Programme des Affaires du Nord (PAN) du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Tout dépendant de l'envergure et de la situation géographique de l'opération, la demande peut être acheminée à des fins d'étude aux représentants du bureau de district, du bureau régional ou de l'administration centrale à Ottawa. Comme on le voit à la Figure 6, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien possède neuf bureaux de district dans les Territoires du Nord-Ouest et un bureau régional à Yellowknife.

Selon l'ébauche du guide publié par le Programme des Affaires du Nord, les demandes relatives aux projets d'aménagement des terres peuvent être présentées en quatre endroits (Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1984a) :

a) *le bureau de district d'Inuvik ou de Yellowknife. Ces bureaux peuvent effectuer l'étude des projets modestes quand ils examinent les demandes d'utilisation des terres. Le guide n'explique pas ce qu'on entend par «projets modestes», mais donne deux exemples à cet égard : le nouveau tracé des routes et les baux fonciers. En pareil cas, les gestionnaires des terres des bureaux de district sont habilités à émettre des autorisations et permis d'utilisation des terres. S'ils*



Source : Couch (1985)

Figure 5. Organigramme du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement

trouvent les projets contestables, ils peuvent renvoyer les demandes au bureau régional. Les demandes présentées à d'autres bureaux de district sont automatiquement soumises à l'étude du bureau régional de Yellowknife;

b) le bureau régional de Yellowknife, Division des ressources. Les demandes d'approbation réglementaire des projets proposés sont généralement présentées à l'une des divisions des ressources (par exemple, Terres, Eaux) de Yellowknife. En application du PEEE, l'étude incombe au gestionnaire des ressources qui reçoit la demande;

c) le bureau régional de Yellowknife, Office de l'environnement et de la conservation. Les promoteurs peuvent soumettre leurs projets directement au gestionnaire régional, Office de l'environnement et de la conservation, en sa qualité de président du Comité régional d'examen environnemental (CREE). C'est ce que conseille le guide si, en raison de l'envergure du projet, de ses incidences possibles ou de l'intérêt manifesté par le public, les divisions des ressources ont toutes chances de le transmettre à l'attention du CREE;

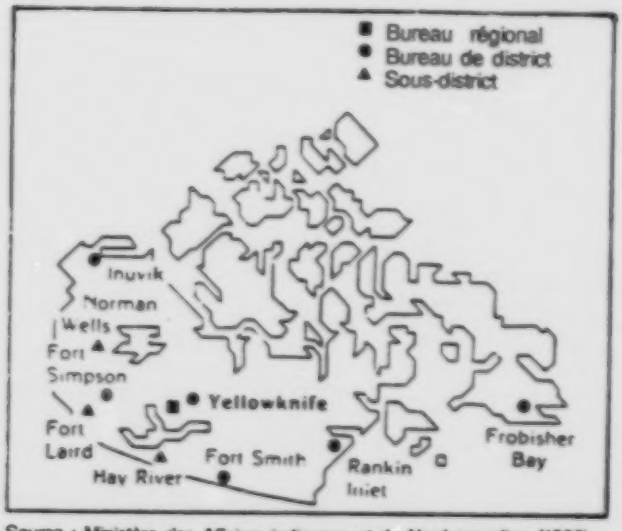
d) l'administration centrale du Programme des Affaires du Nord à Ottawa. Si le projet est de grande envergure (et met en cause des juridictions extérieures aux frontières territoriales), s'il est complexe ou susceptible de poser de graves problèmes en matière d'environnement et de politiques, le promoteur peut le présenter directement à l'administration centrale en l'accompagnant d'une demande officielle d'étude. C'est la Direction générale de l'environnement du Nord qui se chargera de cette étude.

On trouvera à la Figure 7 les voies que peuvent emprunter les demandes dans les Territoires du Nord-Ouest. Si l'ébauche du guide n'énonce pas expressément les critères selon lesquels on distingue les projets secondaires, importants ou considérables, il suggère toutefois de confier les suivants aux bureaux mentionnés ci-dessous :

Tableau 6
Guide des points d'entrée des projets

Bureaux régionaux	Administration centrale
petites installations de production d'hydrocarbures	grandes installations de production d'hydrocabures
petits pipe-lines	grands pipe-lines
centrales hydroélectriques et thermiques de moins de 50 mégawatts	centrales hydroélectriques et thermiques de plus de 50 mégawatts
reconstruction de routes et voies d'accès	grands services de transport
mines (sauf d'uranium)	programmes de forage pétrolier et gazier
projets de détournement des eaux	fonderies
dragage	mines d'uranium
ports et installations cotières	
exploitation forestière	

Source : Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1984a, p. 3



Échelle inconnue

Source : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (1986)

Figure 6. Bureaux régionaux et de district du MAINC dans les Territoires du Nord-Ouest

Renseignements exigés

Les informations exigées au stade de l'étude sont laissées au jugement de l'organisme de réglementation qui reçoit la demande. Cet organisme peut réclamer des éclaircissements fort simples, comme des cartes ou des données sur la conception du projet, ou demander une évaluation environnementale initiale selon ses lignes de conduite (Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1984a). Les comités techniques du gouvernement font appel à leurs experts internes quand ils étudient les propositions, mais ils peuvent aussi demander des renseignements supplémentaires aux protagonistes.

Participation externe

Le Programme des Affaires du Nord a mis sur pied plusieurs comités consultatifs interministériels qui participent à l'étude. Ces comités ou commissions donnent des conseils techniques quand une demande est présentée au bureau régional ou central. Mentionnons, au nombre des principaux comités :

- le Comité consultatif fédéral-territorial de la gestion foncière (CCFTAT) pour les baux fonciers sur les terres fédérales;
- le Comité consultatif de l'utilisation des terres pour les permis d'utilisation des terres fédérales. Il existe des comités distincts à Whitehorse, Yellowknife et Inuvik;
- le Comité consultatif d'examen des terres pour l'utilisation des terres territoriales;
- le Comité consultatif technique (CCT) de la Commission des eaux territoriales des Territoires du Nord-Ouest pour les permis d'exploitation hydraulique;
- le Comité consultatif sur les eaux arctiques pour l'activité off-shore autre que la navigation maritime (tours de forage pétrolier et gazier, essais de production, dragage, etc.);
- le Comité des avantages des Territoires du Nord-Ouest pour l'évaluation des incidences socio-économiques générales. Il doit veiller à ce que les habitants des Territoires du Nord-Ouest reçoivent des avantages sur le plan de la formation, de l'emploi, du commerce et d'autres secteurs économiques.

Selon la nature du projet proposé, un ou plusieurs de ces comités peuvent intervenir. Vous trouverez au Tableau 7 un échantillon des opérations qui exigent diverses autorisations du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Vous y verrez également les comités qui participent à l'évaluation de certains types de demandes. Les projets de très grande envergure, tels celui de la production et du transport d'hydrocarbures dans la mer de Beaufort, sont parfois également assujettis aux dispositions réglementaires de plusieurs autres ministères. Si l'on n'estime pas les incidences éventuelles importantes, la demande peut passer par le processus réglementaire normal. Il arrive que les comités suggèrent de soumettre l'approbation d'une demande à certaines conditions, par exemple à des mesures d'atténuation particulières.

Si l'on estime les incidences éventuelles importantes ou l'intérêt du public considérable, un Comité de révision des évaluations environnementales évalue à son tour le projet. Chaque territoire possède son comité régional d'examen environnemental (CREE), qui consiste en un comité consultatif intergouvernemental composé de représentants du gouvernement territorial et du gouvernement fédéral. Vous trouverez la liste des membres du CREE des Territoires du Nord-Ouest à l'Annexe E. À Ottawa, ce comité d'examen, qui porte le nom de Comité inter-organismes d'examen environnemental, se compose de membres du ministère des Pêches et des Océans, du ministère de l'Environnement, du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et du ministère des Transports ainsi que des directions de la faune des gouvernements des Territoires (Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1984a).

Le directeur de l'Office de l'environnement et de la conservation qui préside le Comité régional d'examen environnemental pour les Territoires du Nord-Ouest demande au promoteur éventuel de prendre contact avec les localités qui seront le plus touchées par l'opération proposée. L'Office de l'environnement et de la conservation soumet à l'examen des agglomérations visées la documentation sur le projet. Si les localités le souhaitent, des réunions publiques peuvent se tenir au gré de l'Office (Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1984a). Grâce au mécanisme d'Ottawa, le grand public peut consulter les documents de l'étude. On tient également compte des préoccupations présentées en personne par les particuliers au personnel de l'administration centrale. Toutefois, l'opinion du public n'est pas activement recherchée à ce stade (Landplan, 1986).

La documentation a toujours été peu abondante sur les procédures et décisions des études (Holisko, 1980). Le Décret sur les lignes directrices invite à la production d'une meilleure documentation; il vise aussi à rendre plus accessible l'information sur les résultats de l'étude. Le Décret exige que les ministères constituent des dossiers des procédures, afin de faire connaître les données des diverses propositions et les décisions concernant leurs incidences environnementales (articles 16 et 18). En conséquence, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a mis l'ébauche de son guide à la disposition du public, mais il lui reste encore à déterminer les critères d'étude que celui-ci pourra consulter (Landplan, 1986).

Relations entre l'étude et le processus décisionnel

D'après cette évaluation supplémentaire, le président du Comité de révision des évaluations environnementales compétent, peut recommander d'approuver le projet sous réserve de conditions éventuelles; il peut aussi demander que le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) entreprenne un examen public complet. La décision finale est prise de concert par le Directeur, ressources renouvelables, et le Directeur, minéraux et

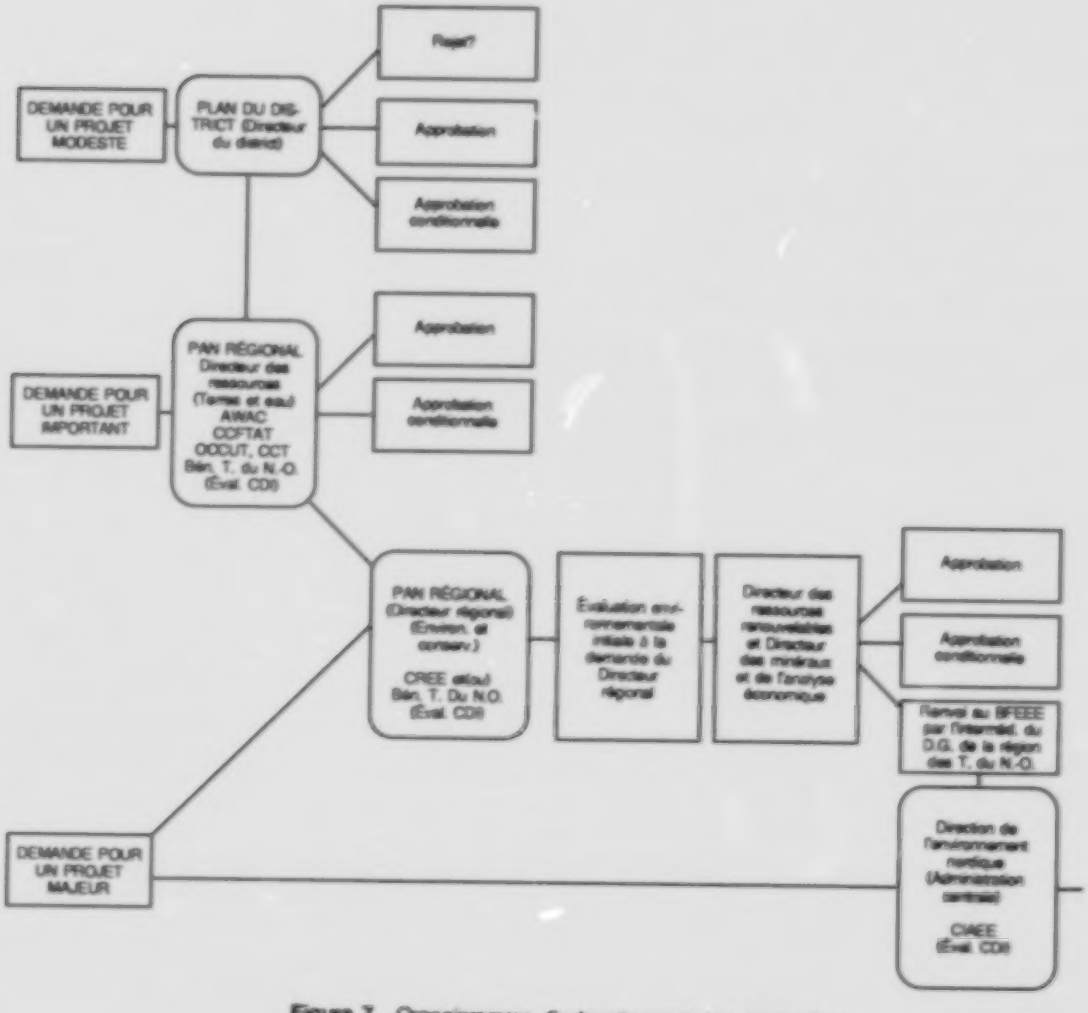


Figure 7. Organigramme d'acheminement des demandes

Légende

PAN – Programme des affaires du Nord
AWAC – Comité consultatif sur les eaux arctiques
COFTAT – Comité consultatif fédéral-territorial de la gestion foncière
CCUT – Comité consultatif de l'utilisation des terres
CCT – Comité consultatif technique
Bén. T. du N.-O. – Comité des bénéficiés des Territoire du Nord-Ouest
(Éval. CDI) – Maintenant susceptible d'être évalué par le Processus d'évaluation de la Convention définitive des Inuvialuit

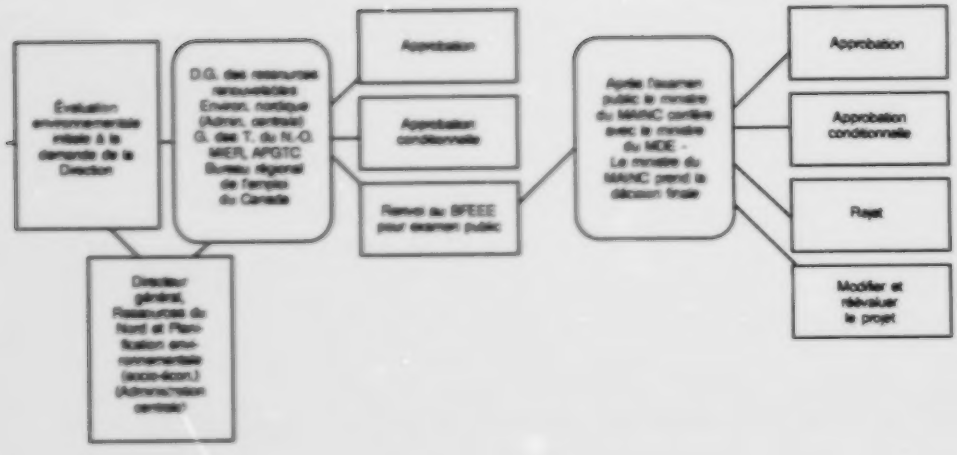


Tableau 7.
Projets et autorisations

Légende
CREE - Comité régional d'examen de l'environnement CCFTAT - Comité consultatif fédéral-territorial de la gestion foncière CCUT - Comité consultatif de l'utilisation des terres CCET - Comité consultatif de l'examen des terres CCT - Comité consultatif technique AWAC - Comité consultatif sur les eaux arctiques Bén. T. du N.-O. - Comité des bénéfices des T. du N.-O. Veuillez noter que le Comité d'examen des Inuvialuit peut intervenir pour évaluer tout projet qui affecte le territoire visé par la Convention définitive des Inuvialuit.

Projet de développement	Autorisation/Comité conseil			
	Permis d'utilisation des terres/CREE**, CCUT ou CCET, Bén. T. du N.-O.	Autorisation ou licence d'utilisation des eaux/CCT, CREE, Bén. T. du N.-O.	Agence de forage/AWAC, CCUT, CREE**, Bén. T. du N.-O.	Accord d'exploitation des terres ou bail foncier/CCFTAT ou CCET, CREE**, Bén. T. du N.-O.
Piste d'atterrissage	●	●		● *
Sentier, chemin, route	●	● *		●
Développement hydro-électrique	● *	●		●
Développement et exploitation minière	●			●
Exploration minière	●	● *		
Opérations pétrolières et gazières				
puits exploratoires off-shore			●	● *
puits exploratoires terrestres	●	●	●	
pipe-lines	●	●		●
puits exploités	●	●	●	●
Ligne de transmission	● *			●
Projet de recherche	● *	● *		
Carrières de pierre et de gravier	●			
Opérations sismiques terrestres	●	● *		
Zones d'appontements	●	● *		● *

* N'est peut-être pas exigé : ce sont le lieu et l'envergure du projet qui en décident.
** Peut aussi inclure le Comité d'examen environnemental interministériel, à Ottawa.

(Adapté du document du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (1981b : 8))

analyse économique, qui représentent respectivement les compétences environnementales et socio-économiques. Dans le cas de la région des Territoires du Nord-Ouest, la question est soumise au ministre de l'Environnement par l'entremise du Directeur général de cette région, qui la transmet au Directeur général des ressources renouvelables et de l'environnement du Nord (administration centrale du Programme des Affaires du Nord). C'est dans le cadre de ce programme que le projet fait l'objet d'un examen avant la prise de décision finale sur l'étude.

Accompagnés des raisons qui sous-tendent les conclusions et recommandations, les résultats de l'étude réalisée par Ottawa sont transmis au directeur général des ressources renouvelables et de l'environnement du Nord, qui prend la décision finale. Ce dernier opte pour l'une des solutions suivantes : le projet étudié à l'administration centrale peut procéder tel qu'on l'a proposé, ou bien il faut le soumettre à de nouvelles mesures d'atténuation ou encore le porter à l'attention du ministre de l'Environnement pour qu'il fasse l'objet d'un examen public. Si l'on entreprend un examen de ce genre, les recommandations de la Commission d'examen public sont communiquées au ministre responsable, qui prend une décision finale quant à l'approbation de la proposition.

NOUVELLES DISPOSITIONS POUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE AUX TERMES DE LA CONVENTION DÉFINITIVE DES INUVIALUIT

Processus mixte inuvialuit-fédéral d'étude et d'examen des impacts environnementaux

Comme pour le PEEE fédéral, les procédures d'évaluation environnementale établies en vertu de la Convention définitive des Inuvialuit, prévoient un mécanisme en deux étapes appelé Processus d'étude et d'examen des impacts environnementaux. En vertu de l'article 11, le Comité d'étude des impacts environnementaux a été créé dans le but de voir si les projets de développement exigeaient une évaluation détaillée des incidences environnementales tandis qu'un second organisme, le Bureau d'examen des impacts environnementaux, mène à bien les évaluations officielles jugées nécessaires par le Comité d'étude. Les pouvoirs gouvernementaux doivent expliquer par écrit, dans les 30 jours, toute modification apportée aux recommandations du Bureau d'examen (paragraphe 11(29)). Cette réponse écrite doit également être rendue publique (paragraphe 11(30)). L'Annexe F reproduit l'article de la Convention dont il est question ici. La Figure 8 montre l'acheminement les demandes adressées au Comité d'étude.

Les procédures des Inuvialuit s'établissent sur la représentation des Inuvialuit et du gouvernement au sein des comités. Comme le Bureau d'examen, le Comité d'étude se compose d'autant de représentants du gouvernement que des organisations autochtones. Ce Comité comprend sept membres : trois Inuvialuit, un représentant du gouvernement de chaque territoire et un du gouvernement fédéral. Le président du Comité d'étude a été nommé par le gouvernement fédéral avec l'agrément des Inuvialuit. En tout temps, la présence de cinq membres suffit à la poursuite de l'étude : un représentant du gouvernement du territoire où l'aménagement doit s'effectuer, un représentant du gouvernement fédéral, deux représentants des Inuvialuit et le président. L'Annexe G donne la liste des membres en fonction au moment où nous avons entrepris notre enquête. C'est le gouvernement fédéral qui finance le comité conformément aux dispositions de la Convention définitive[17]. L'analyse qui suit se limite à la phase d'étude.

Procédures d'études conjointes inuvialuit-fédérales

Fondements institutionnels de l'étude des impacts environnementaux

Contrairement au PEEE fédéral, le Processus d'étude et d'examen des impacts environnementaux des Inuvialuit impose légalement à tous ceux qui proposent des aménagements de respecter ses dispositions. Son statut juridique repose sur l'article 11 de la Convention, validé par la *Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique, 1984*. Le gouvernement ne peut accorder de permis ou d'autorisation sans recourir à ce processus. En application du paragraphe 11(31), «tant que les exigences du présent article n'ont pas été satisfaites, aucun permis ou autorisation ayant pour effet de permettre l'exécution d'opérations d'aménagement ne peut être donné ou octroyé».

Le Processus d'étude et d'examen des impacts environnementaux, contrairement aux procédures d'étude du MAINC, ne tire pas ses pouvoirs d'un ministère ou d'un organisme inuvialuit. Le Comité d'étude créé par la Convention peut adopter ses propres ordonnances, règlements et procédures d'administration interne dans le but d'assurer l'étude raisonnable et expéditive des demandes (paragraphe 11(11)). Les procédures d'étude des impacts environnementaux fonctionnent, en grande partie, en marge des mécanismes d'évaluation du gouvernement. Celles qui sont adoptées à l'article 11 ne remplacent pas les évaluations gouvernementales et, vice-versa, la réalisation d'un examen gouvernemental ne doit pas être déterminante dans les délibérations du Comité d'étude.

Étant donné que le Comité ne tire pas ses pouvoirs d'un ministère ou d'un organisme inuvialuit, il ne provoque pas de conflit d'intérêts comme cela peut se produire dans les ministères qui entreprennent un étude d'auto-évaluation. Le Comité d'étude peut donc faire office d'organisme de surveillance et veiller à ce qu'on prenne en considération, au début de la conception des projets, tous les aspects environnementaux particulièrement importants pour les

[17] Aux premiers stades de la mise en oeuvre, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fianca les réunions et les services de soution à même les recettes fiscales générales, jusqu'à ce qu'il puisse obtenir les paiements de transfert stipulés par la Convention. Quand ces paiements de compensation furent passés par le Conseil du Trésor, ils ont été acheminés par l'entremise de la Société régionale inuvialuit. Les représentants d'Ottawa et des territoires étaient rémunérés par leurs ministères respectifs.

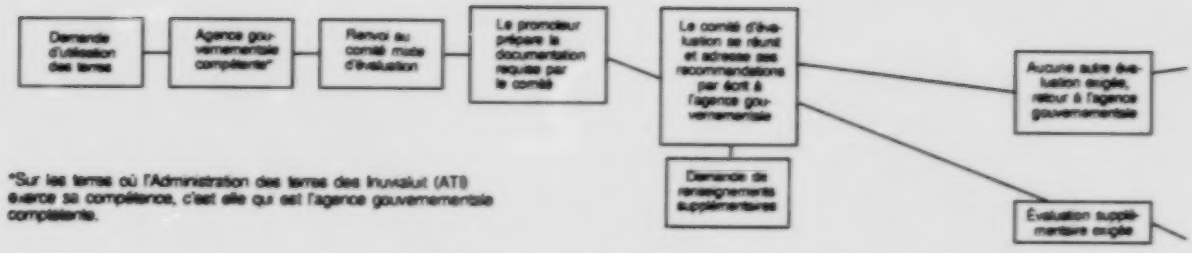
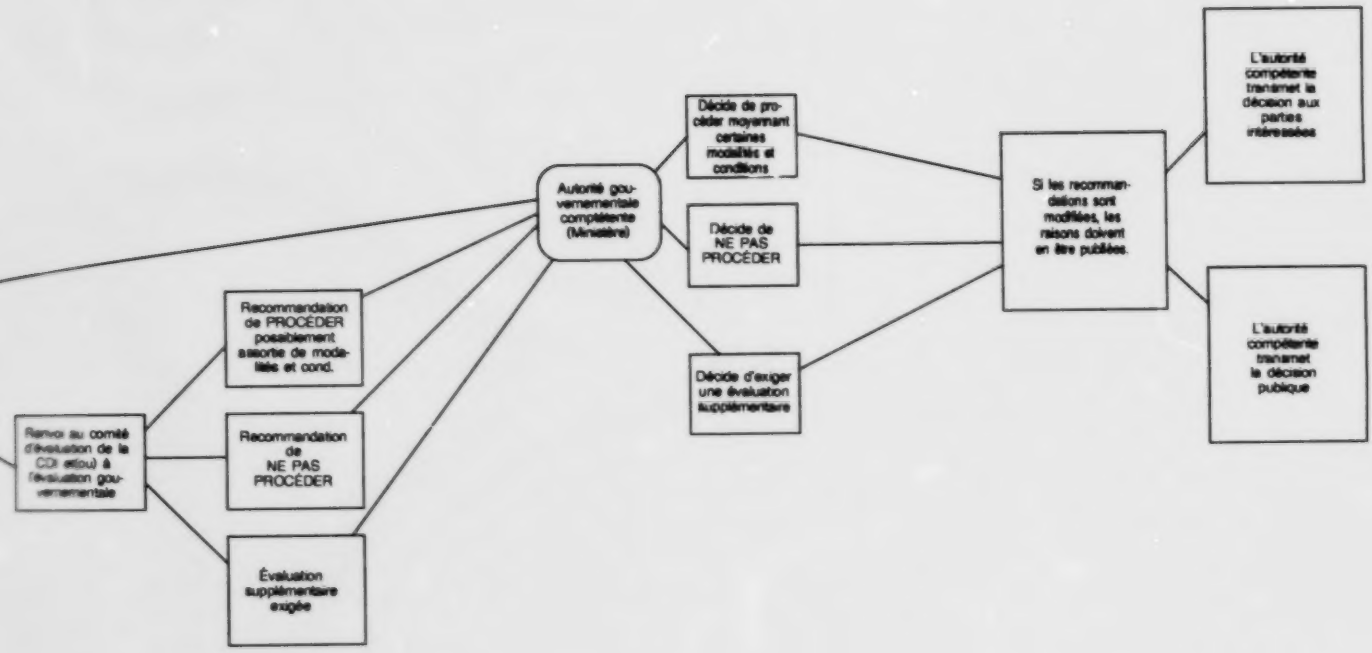


Figure 8. Processus conjoint d'études des impacts et d'examen opérant en vertu de la Convention définitive des Inuvialuit


Renvoi au comité d'évaluation de la CDI et(ou) à l'évaluation gouvernementale
Recommandation de PROCÉDER possiblement assortie de modalités et cond.
Recommandation de NE PAS PROCÉDER
Évaluation supplémentaire exigée
Autorité gouvernementale compétente (Ministère)
Décide de procéder moyennant certaines modalités et conditions
Décide de NE PAS PROCÉDER
Décide d'exiger une évaluation supplémentaire
Si les recommandations sont modifiées, les raisons doivent en être publiées.
L'autorité compétente transmet la décision aux parties intéressées
L'autorité compétente transmet la décision publique

Inuvialuit. Pour éviter le double emploi, le Comité doit tenir compte de tous les examens d'impacts environnementaux préalablement réalisés par le gouvernement si, à son avis, ils ont rempli convenablement la fonction d'évaluation et d'examen. Toutefois, les Inuvialuit restent libres de décider s'il y a ou non double emploi.

Portée des projets étudiés

D'après la Convention définitive, le Processus d'étude des impacts environnementaux s'applique à tous les paliers des projets, qu'ils soient d'envergure nationale, fédérale, régionale ou locale. Tous les projets qui doivent se réaliser sur le territoire de la région visée par le règlement ou qui peuvent avoir des effets sensibles sur cette région sont soumis à l'étude. Si un ministère délivre une autorisation de procéder, il doit obtenir la recommandation du Comité d'étude avant d'accorder ou de refuser un permis.

Quatre catégories de projets d'aménagement sont soumises au processus d'étude des impacts environnementaux :

- toute proposition d'aménagement important dans la région visée par le règlement de la revendication des Inuvialuit, si la réalisation est susceptible d'entraîner des impacts graves sur l'exploitation actuelle ou future de la faune (alinéa 11(1)(a) et paragraphe 13(7));
- les opérations d'aménagement visant le versant nord du Yukon, susceptibles d'avoir des répercussions néfastes importantes (alinéas 11(1)(b) et 12(3)(d));
- les opérations d'aménagement dans la région visée par le règlement des Inuvialuit, pour lesquelles la population demande une étude des impacts environnementaux (alinéa 11(1)(c));
- les projets d'aménagement dans les terres sélectionnées de la région d'Aklavik, où les travaux peuvent menacer les droits de chasse traditionnels des Dénés et des Métis, si ces populations réclament des études d'impacts (alinéa 11(1)(d)).

La portée de l'étude environnementale se limite généralement aux aménagements terrestres, mais tel n'est pas le cas lorsque le processus vise à déterminer l'indemnisation pour des dommages causés à la faune (paragraphe 11.(2)).

La disposition selon laquelle l'étude ne vise que le développement terrien peut limiter sérieusement la portée du processus d'évaluation. En effet, l'essentiel des activités pétrolières et gazières importantes dans la région visée par le règlement, ont été menées au large des côtes. Toutefois, si on les combine, les paragraphes 11(1), 11(2) et 13(7) peuvent signifier qu'une étude est obligatoire chaque fois qu'une proposition est susceptible de nuire à la faune marine. L'indemnisation sous-entend une perte économique assimilée à un impact social négatif, provoqué directement par un changement écologique. Cette interprétation concorde avec le Décret de 1984 sur les lignes directrices du PEEE fédéral. On y lit que, dans les procédures fédérales d'évaluation environnementale, il faut tenir compte des conséquences sociales directement liées aux effets environnementaux.

On trouve à l'article 2 de la Convention la définition suivante de l'«aménagement» qu'on doit soumettre à une étude :

> *a) entreprise industrielle ou commerciale et, notamment, les équipements de soutien et de transport relatifs à l'extraction des ressources non renouvelables de la mer de Beaufort, mais à l'exclusion de l'exploitation commerciale de la faune; ou*
>
> *b) les opérations gouvernementales, les entreprises ou les grands travaux d'initiative fédérale, territoriale, provinciale, municipale, locale ou relevant d'une société d'État ou d'une personne morale. Sont toutefois exclus de ces catégories les travaux gouvernementaux effectués dans les agglomérations, mais qui ne nuisent pas directement aux ressources fauniques qui s'y trouvent, ainsi que les opérations gouvernementales qui ont pour objet la mise en valeur de la faune.*

D'après cette définition, les Inuvialuit peuvent exiger une étude pour une vaste gamme de projets, depuis les activités de prospection sismique sous-marine à des fins scientifiques, jusqu'au forage horizontal et à la l'aménagement de voies d'accès. Quant à savoir si cette définition n'était valable que pour les aménagements physiques, ou si elle s'appliquait aussi à la politique gouvernementale (e.g. les stimulants fiscaux pour les travaux pétroliers et gaziers dans la région visée par le règlement des Inuvialuit), les interprétations diffèrent. D'après le paragraphe b) de la Convention, où l'on définit le terme d'«aménagement», les opérations doivent être matérielles. En outre, la documentation requise par la Convention doit mentionner les «motifs du choix de l'emplacement» (alinéa 11(12)(c)). Ce libellé donne à entendre que le Comité d'étude ne doit tenir compte que des opérations matérielles. Néanmoins, Keeping (1986, p. 30) avance que «l'objectif de l'article 11 est d'assurer la protection de 'la faune, de l'environnement et de l'activité biologique' de l'Arctique (paragraphe 1(c)) et que c'est en évaluant les projets d'aménagement aux tout premiers ... stades des énoncés de politique qu'on y arrive le plus efficacement, et non quand le plan de mise en oeuvre est déjà bien engagé.» L'auteure offre aussi des interprétations juridiques selon lesquelles les «entreprises» ne se limiteraient pas aux objets matériels. Elle conclut que «le mieux serait que la politique gouvernementale soit assujettie à l'étude, et éventuellement à l'examen, en vertu de l'article 11 de la Convention» (Keeping, 1986, p. 30).

Renvoi à l'organisme chargé de l'application de l'étude

On lit dans la Convention définitive des Inuvialuit que «les promoteurs d'aménagements devant faire l'objet d'une étude doivent soumettre au Comité d'étude une description du projet à l'étape de la planification préliminaire» (paragraphe 11(12)). D'après la Convention, «dès réception de la description, le Comité d'étude détermine de façon expéditive si les opérations d'aménagement proposées sont susceptibles d'avoir des répercussions nuisibles importantes» (paragraphe 11(13)). Le libellé donne à entendre qu'il existe

une relation directe entre ceux qui proposent des aménagements et le Comité d'étude. Rien ne dit qu'un ministère ou un organisme inuvialuit doit jouer le rôle d'intermédiaire pour acheminer les projets vers le Comité d'étude.

Renseignements exigés

Aux termes du paragraphe 11(12), la description du projet présentée par le promoteur doit contenir les renseignements suivants :

- le but des opérations d'aménagement;
- la nature et la portée de l'aménagement proposé;
- les motifs qui ont déterminé le choix du lieu;
- des renseignements et des données techniques suffisamment détaillés pour permettre une évaluation préliminaire satisfaisante des opérations proposées et de leurs impacts environnementaux.

La Convention définitive ne fait mention d'aucune autre donnée essentielle.

Participation externe

La Convention définitive ne donne aucune ligne de conduite sur une participation, au stade de l'étude, entre les organismes ou de la part du public. Aucun mécanisme officiel n'a pour objet le partage de l'information entre les organes de recherche du gouvernement ou les comités techniques et le Comité d'étude. De plus, il n'existe pas, à ce stade, de disposition qui impose expressément de rendre publiques les décisions prises en rapport avec l'étude.

Relations entre l'étude et le processus décisionnel

Lorsqu'il reçoit une demande, le Comité doit évaluer sans retard la proposition et remettre un rapport écrit à l'organisme gouvernemental habilité à autoriser l'aménagement. Trois conclusions sont alors possibles :

1. *les opérations d'aménagement ne sont pas susceptibles d'avoir de répercussions nuisibles importantes et on peut procéder sans recourir à un processus d'examen et d'évaluation en vertu de la Convention;*
2. *les opérations d'aménagement sont susceptibles d'avoir des répercussions nuisibles importantes et doivent être soumises à un processus d'examen et d'évaluation en vertu de la Convention; ou*
3. *le projet soumis comporte des lacunes si sérieuses qu'on ne peut le considérer. Une nouvelle demande doit donc être présentée (paragraphe 11(13)).*

Si la proposition exige une évaluation et un examen supplémentaires, elle est renvoyée au Bureau d'examen des impacts environnementaux. Celui-ci doit juger de l'information reçue et recommander ou non aux autorités gouvernementales compétentes la poursuite du projet et, le cas échéant, les conditions de cette poursuite : notamment, les mesures d'atténuation et de redressement que doit comporter l'autorisation. Le Bureau d'examen peut également recommander une nouvelle évaluation de la proposition (paragraphe 11(24)).

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

Le cadre de l'étude environnementale découlant du Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, est analogue à celui du Processus mixte inuvialuit-gouvernement d'étude et d'examen des impacts environnementaux. Dans l'un et l'autre cas, l'évaluation et l'examen se font en deux étapes. Pendant qu'elles se déroulent, l'organisme chargé de l'application de l'étude doit soumettre les projets proposés à un examen plus approfondi s'il juge importants les effets néfastes sur l'environnement. Dans son processus, le gouvernement est libre de faire appel à qui il veut; mais, pour les Inuvialuit, il s'agit d'une procédure mixte qui prévoit la participation obligatoire des représentants des gouvernements, tant territorial que fédéral, de même que des Inuvialuit. Le Tableau 8 résume les conclusions.

Ce qui différencie sensiblement le cadre fédéral du cadre inuvialuit, c'est que, dans ce dernier, ceux qui proposent des aménagements sont obligés par la loi de suivre les procédures d'étude établies par la Convention définitive. Contrairement au Décret sur les lignes directrices qui peut être modifié hors du Parlement, la Convention est sanctionnée par la *Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique, 1984*. Cette particularité renforce le cadre de l'évaluation des impacts environnementaux et restreint la liberté d'agir qui caractérise les dispositions fédérales en matière d'étude environnementale.

Les deux procédures autorisent l'évaluation des effets environnementaux des projets proposés et des conséquences sociales qu'ils entraînent. Celle du fédéral se limite aux projets inaugurés ou parrainés par ce gouvernement ou encore à celles qui visent les terres fédérales, notamment au large des côtes. Dans les Territoires du Nord-Ouest, cette restriction est parfois aléatoire puisque le gouvernement fédéral conserve sa juridiction sur l'essentiel de l'assise territoriale. Par contre, la limite imposée à l'application du processus en ce qui concerne les sociétés de la Couronne et les organismes de réglementation, est infiniment plus susceptible de restreindre la portée de l'étude. Comme il n'existe pas de restriction semblable dans la Convention définitive, le processus d'étude des Inuvialuit peut s'appliquer à un plus large éventail d'opérations que celui du gouvernement fédéral.

Le renvoi aux procédures d'étude fédérales est automatique quand une demande est présentée au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. On voit dans la Convention définitive des Inuvialuit que le renvoi se produit dès que le

promoteur soumet une description de projet au Comité d'étude. On ne sait trop si les autorités gouvernementales jouent un rôle dans les procédures d'acheminement. L'incertitude à cet égard risque de rendre irrégulier le renvoi des projets au Comité d'étude. Les données requises dans les deux procédures sont d'ordre général; elles comprennent la description du projet et ses motifs. Dans les deux cas, elles sont laissées à la discrétion des parties en cause et la documentation sur les procédures est peu abondante. Les dispositions concernant la participation du public sont également laissées au choix de l'organisme chargé de l'étude et le rôle d'autres organismes à ce stade varie selon la nature du projet.

Dans l'un et l'autre cas, les procédures aboutissent rarement à un refus au stade de l'étude. Si les appréhensions à ce niveau sont fortes, la demande est soumise à une instance supérieure qui procédera à un examen plus approfondi. L'absence, dans la Convention définitive, d'une disposition qui permettrait au Comité d'étude de recommander une approbation à certaines conditions, est particulièrement inquiétante. Si on en tient strictement compte, cette omission peut retarder la réalisation des projets. En effet, les propositions qui devraient normalement être soumises à des conditions peuvent être assujetties à la procédure plus approfondie du Bureau d'examen. Les pouvoirs gouvernementaux devraient attendre que le bureau ait terminé son évaluation avant de délivrer un permis ou une autorisation quelconque.

Comme nous l'indiquons dans le sommaire, les procédures de l'étude environnementale telles qu'on les expose dans l'ébauche du guide et dans la Convention définitive des Inuvialuit prêtent à diverses interprétations. On ne peut tirer de conclusions sur le processus sans savoir comment on a mis en oeuvre les procédures écrites. Dans le prochain chapitre, nous examinons, d'après les mêmes critères, la mise en pratique des mécanismes en précisant les domaines où elle concorde avec les procédures écrites et ceux où elle s'en écarte.

Tableau 8
Sommaire du cadre institutionnel de l'étude environnementale

Critères d'évaluation	Étude du Programme des Affaires du Nord	Étude conjointe inuvialuit-gouvernement
Fondements institutionnels	– Décret sur les lignes directrices, 1984 peut-être modifié hors du Parlement	– Convention définitive des Inuvialuit et *Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique 1984*
Portée des projets acheminés	– Incidences environnementales et conséquences sociales connexes – Ne vise que les projets parrainés au palier fédéral – On compte que les sociétés de la Couronne et les organismes de réglementation s'y soumettront, sans les y obliger	– Incidences environnementales et conséquences sociales connexes – Tous les projets sauf au sein des agglomérations et en matière de mise en valeur de la faune
Acheminement	– Automatique, à la réception d'une demande	– Du proposant au Comité d'étide
Données requises	– Non précisées dans le Décret – L'ébauche du guide suggère la description et la raison d'être du projet, éventuellement une EEI	– Selon les dispositions du par. 11(12) de la Convention – Eventuellement les autres renseignements demandés par le Comité
Participation	– Comités interorganismes créés au niveau de la région et de l'administration centrale – Données envoyées aux particuliers intéressés	– Participation interoganismes grace à la composition du Comité – La Convention ne mentionne pas de participation entre organismes ni de la part du public
Étude et prise de décision	– Peut approuver une proposition au niveau district – Peut imposer des conditions à l'approbation des projets – Au niveau de la région, peut renvoyer la demande à des fins de décision sur l'étude	– Peut recommander l'approbation aux autorités – Ne peut imposer de conditions à l'approbation des projets – Peut envoyer la question à l'examen public

CHAPITRE 4 : L'ÉTUDE ENVIRONNEMENTALE DANS LA PRATIQUE

Le chapitre précédent décrit les mécanismes institutionnels prévus pour l'étude des impacts environnementaux dans les Territoires du Nord-Ouest. Dans le présent chapitre, nous nous demandons comment ces mécanismes ont été appliqués aux projets proposés. Nous discutons brièvement du fonctionnement des procédures d'étude au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, afin d'en faire comprendre les forces et les faiblesses. À cette fin, nous nous servirons des mêmes modalités descriptives que dans le chapitre précédent. Notre analyse se fonde sur les préoccupations exprimées dans la littérature sur l'évaluation des incidences et sur les commentaires recueillis lors des entrevues réalisées à l'automne 1986. Nous nous intéresserons essentiellement à l'expérience vécue par le Comité d'étude conjoint inuvialuit-gouvernement, car il a appliqué les procédures prévues dans la Convention définitive des Inuvialuit. Enfin, la discussion tournera autour de quatre cas soumis à l'examen entre avril et novembre 1986.

ANALYSE DE LA MISE EN PRATIQUE DE L'ÉTUDE FÉDÉRALE DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Compréhension de l'application des fondements institutionnels

Les fondements de l'étude fédérale des impacts environnementaux n'étant pas établis dans la loi, leur application dépend des dispositions favorables des agences gouvernementales. Par conséquent, les critiques se sont attachées à la nature de l'étude, qui fait un traitement à la pièce, à l'absence d'imputabilité qui la caractérise et au manque apparent d'uniformité dans son application (Canada, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1984b). Si l'on en croit les conclusions d'un atelier organisé par les conseillers de Landplan, l'étude des directeurs de district et des directeurs régionaux du MAINC n'a aucun caractère officiel (Landplan, 1986).

Portée des projets étudiés

Le Processus s'applique exclusivement aux projets entrepris dans les domaines de compétence fédérale. Dans les Territoires du Nord-Ouest, presque toutes les terres relèvent de la Couronne. Donc, tous les projets d'aménagement publics ou privés ont été soumis au PEEE, sauf ceux qui se faisaient au sein des agglomérations. En théorie, rien ne vient limiter l'envergure des activités que peut viser l'évaluation des impacts environnementaux. Dans le contexte du PEEE fédéral, la plupart des projets locaux ou régionaux passent par les mécanismes provinciaux, là où les provinces possèdent les terres ou sont investies de la responsabilité juridique de les gérer. Dans les Territoires du Nord-Ouest, c'est au MAINC qu'incombe cette responsabilité. Sous la direction du Ministère, des projets d'envergure très diverse ont fait l'objet d'une étude : cela pouvait concerner un modeste forage horizontal, dont l'examen était mené par le Bureau de district, ou une proposition ambitieuse de transport pétrolier et gazier, comme la construction du pipeline de Norman Wells, qui a été soumis à l'examen public.

Le Décret sur les lignes directrices ne limite pas l'étude environnementale aux projets tangibles, mais les politiques gouvernementales n'en ont cependant jamais fait l'objet (Burton *et al.*, 1983). Si l'on ne précise pas ces politiques au tout début d'une évaluation, l'examen public peut déboucher sur des résultats non concluants. Ainsi, on avait demandé à la commission chargée de faire l'examen public du projet de forage d'un puits exploratoire dans le détroit de Lancaster, d'autoriser l'aménagement de la région. La commission rétorqua qu'il était impossible de prendre une décision formelle en l'absence de politique. Elle recommanda plutôt d'élaborer un plan global pour la région avant d'accorder une autorisation quelconque d'aménagement régional (voir rapport de la commission, Canada, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1979).

Plus récemment, dans le cadre d'un examen public, on a tenté de mener une étude sur un complexe d'ensemble qui comprenait des opérations d'exploration, d'aménagement et de transport pour la région de la mer de Beaufort. C'est à la phase de l'examen que les intervenants du grand public s'avisèrent de contester la politique régionale du gouvernement et les objectifs de développement globaux. Au cours des entrevues, les représentants du gouvernement territorial se sont dits déçus que les questions de politique aient été soulevées trop tard dans le déroulement du Processus. Cela avait empêché que les solutions de rechange soient suffisamment documentées pour permettre une évaluation exhaustive au terme de laquelle on aurait pu soumettre des recommandations précises. Certains intervenants du grand public, qui publièrent des articles sur le succès du processus d'examen, déplorèrent également cette approche boiteuse (voir Fenge, 1984; Rees, 1984).

Renvoi à l'organisme chargé de l'application de l'étude

Quand une demande est présentée pour faire autoriser un projet de développement, elle est automatiquement transmise aux autorités chargées de l'application de l'étude. L'évaluation initiale n'est donc pas nécessairement distincte du Processus. Sa mise en oeuvre est laissée au jugement favorable du fonctionnaire qui reçoit la proposition. Dans le cas des Territoires du Nord-Ouest, c'est ce genre de jugement discrétionnaire qui est en cause quand les bureaux de district (Inuvik ou Yellowknife) transmettent les demandes au bureau régional qui devra s'en occuper. C'est la même démarche qui intervient quand on décide de soumettre la

demande à l'étude supplémentaire de l'Office de l'environnement et de la conservation du bureau régional.

Renseignements exigés

Les données requises au stade de l'étude sont laissées à la discrétion de l'organisme de réglementation qui reçoit la demande. Cet organisme peut se contenter de simples éclaircissements. D'après l'atelier de Landplan, si la demande est transmise au Comité régional de révision des évaluations environnementales (CREE), le promoteur fournit la description du projet, qui comporte la prévision des besoins et une indication des solutions de rechange. Le président du CREE peut également demander la tenue d'une évaluation environnementale initiale (EEI) conforme aux lignes directrices énoncées par le Comité.

Participation externe

Participation inter-organismes

Au stade de l'étude, la participation inter-organismes varie selon le bureau qui examine la demande. Les organismes ou comités techniques externes n'ont généralement pas voie au chapitre, sauf si c'est le bureau régional qui a reçu la proposition. D'après le président du CREE, si la demande est transmise à une instance supérieure au bureau de district, l'examen inter-organismes reçoit une forte priorité par l'entremise des comités techniques du gouvernement : le Comité consultatif sur l'utilisation des terres (CCUT), le Comité consultatif sur les eaux arctiques (AWAC) et le Comité régional de révision des évaluations environnementales (CREE). Les groupes d'intérêt étrangers au gouvernement fédéral ou territorial, tels les comités de négociation des autochtones, peuvent obtenir le statut d'observateurs auprès des comités consultatifs. Cela leur permet de se tenir au courant des demandes présentées, mais ils ne participent d'aucune façon au processus décisionnel.

Les représentants du gouvernement territorial estiment que le CREE n'assure pas l'intervention d'un large éventail d'intérêts. Ils estiment que le renvoi au CREE se produit fort tardivement dans le processus de demande. Au cours des entrevues, ils ont déclaré que le plus souvent, ils faisaient des commentaires sur les engagements du gouvernement plutôt que d'étudier les solutions de rechange. Le délai maximal pour faire l'examen d'une demande visant l'utilisation des terres est fixé à 42 jours; ce délai est parfois difficile à respecter si l'on veut consulter à fond les agents du gouvernement territorial et le public de la région. Les occasions de discussion et de critique sont d'autant plus limitées qu'on abrège parfois le délai pour respecter le programme d'exploitation du promoteur. Cette façon de procéder s'oppose à un examen approfondi des solutions de rechange.

Les représentants du gouvernement territorial et les organisations autochtones cherchent à jouer un rôle plus déterminant dans l'exploitation des ressources non renouvelables. Les récents documents de politique publiés par le gouvernement territorial viennent confirmer cette interprétation résultant des entrevues (voir, par exemple, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, 1983; Larson, 1986). Puisque ce sont les fonctionnaires d'Ottawa qui examinent les propositions territoriales qui entraînent des études de grande envergure, la région se sent d'autant plus exclue du processus décisionnel. L'administration centrale espère que le bureau régional du PAN veillera à assurer la consultation du public. Les principaux groupes d'intérêt fournissent directement leurs commentaires (Landplan, 1986). Actuellement, les motifs des décisions ne sont pas couramment rendus publics (Landplan, 1986). À Ottawa, le processus repose beaucoup sur les spécialistes de l'interne. On ne recherche pas intensément les observations des groupes communautaires ou du gouvernement territorial. Les projets de grande envergure les plus susceptibles d'affecter la population du lieu sont donc étudiés sans un apport significatif des institutions locales ou du public touché.

Participation du public

D'après les agents du gouvernement territorial, la "participation" du public au stade de l'étude se borne à informer les habitants du voisinage du chantier proposé; il n'est nullement question d'obtenir leur point de vue. Si le CREE reçoit une demande, son président charge le promoteur d'élaborer et mettre en oeuvre un programme d'information sur son projet. Les procédures ne prévoient pas que les documents soient largement diffusés pour mieux faire comprendre les divers aspects de la proposition, non plus qu'elles n'attribuent de rôle actif au public. C'est uniquement si l'étude finit par être renvoyée à l'examen public qu'on recherche activement l'opinion de la population.

Relations entre l'étude et le processus décisionnel

On peut faire deux observations générales à propos de l'étude des projets et des décisions qui en résultent. Tout d'abord, comme nous l'indiquions dans l'organigramme d'acheminement du chapitre précédent, le processus est structuré de telle sorte qu'il est plus facile à un décideur local d'approuver les projets que de les rejeter. Chaque fois qu'une proposition suscite de sérieuses réserves, elle est soumise à une instance supérieure. La décision finale de rejeter un projet relève du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Dans la pratique, les projets peuvent être refusés au palier régional, mais les documents décrivant le processus ne mentionnent pas cette option. En supposant que le Ministère soit favorable au développement, il s'expose à la critique si, par ailleurs, il n'existe pas d'organisme habilité à refuser un projet pour des motifs environnementaux.

La deuxième observation qu'on peut tirer de l'étude des procédures d'évaluation initiale est que le nombre de comités rend le processus lourd et peu efficace. Plusieurs ouvrages récents (par exemple, *Dimensions Planning*, 1986; MacKinnon, 1986) ont exposé en détail les liens entre ces comités; nous n'en parlerons donc pas ici. Toutefois, leur complexité est apparente dans l'organigramme d'acheminement de la Figure 9. Un promoteur qui voulait y voir clair a tracé ce schéma du cadre réglementaire.

Tableau 9
Principales caractéristiques de chaque proposition étudiée

Type de projet	Promoteur	Type d'approbation Organisme	Statut d'autorisation	Proposition
Essai d'écoulement prolongé	Gulf Canada	Modification d'une autorisation de forage	APGTC*1	approuvée et mise en oeuvre
Voie d'accès	Gulf Canada	Permis d'utilisation des terres	MAINC*2	non approuvée
Port en eau profonde	Monenco/ Interlog	Bail et permis d'utilisation des terres	MAINC	acheminée vers le Bureau d'examen
Protection du littoral	Tuktoyaktuk/ gouvernement	territorial	Permis de dragage	MAINC non approuvée - demande d'information supplémentaire

Les dispositions concernant l'examen initial sous l'égide du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne peuvent être isolées des autres exigences réglementaires imposées aux promoteurs. Le groupe de travail Nielsen sur l'examen des programmes gouvernementaux a découvert qu'un promoteur, dans le Nord, devait dans certains cas se conformer à 72 lois fédérales, règlements et ordonnances territoriales (*Dimensions Planning*, 1986). Les nouvelles procédures et, en particulier, celles qui découlent de la Convention définitive des Inuvialuit, ajouteront à la complexité du mécanisme d'évaluation. Peut-être faudrait-il tenter de les harmoniser si l'on veut que l'évaluation initiale aboutisse à des décisions efficaces et responsables.

ANALYSE DES PROCÉDURES D'ÉTUDES INUVIALUIT

L'analyse des procédures inuvialuit repose sur quatre projets soumis à une étude entre avril et décembre 1986. Comme ces projets ont été les premiers étudiés, toutes les parties concernées les considèrent comme des cas-types. Le tableau 9 ci-dessous souligne les principales caractéristiques des projets ayant servi à l'évaluation. Une brève description de chaque proposition suit le tableau. Par ailleurs, les Annexes H, I, J et K fournissent des détails supplémentaires sur les procédures appliquées à chacun des projets. Enfin, La figure 10 localise chacun des chantiers proposés.

Le premier projet étudié par le comité conjoint portait sur une demande présentée par Gulf Canada, qui souhaitait entreprendre un essai d'écoulement prolongé ainsi que de tenter le premier départ d'un pétrolier chargé du secteur canadien de la mer de Beaufort. La proposition fut présentée au Comité d'étude le 23 avril 1986. À ce moment, le Comité réclama des renseignements supplémentaires sur les aspects environnementaux et techniques. Une seconde réunion se tint le 6 juin 1986, après quoi la demande fut renvoyée à l'organisme de réglementation, l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada (APGTC), accompagnée d'un rapport où le Comité se disait inquiet du moment fixé pour le départ du pétrolier et de son itinéraire. La lettre d'approbation envoyée à Gulf mentionnait ces préoccupations. L'essai d'écoulement fut réalisé pendant les mois d'été et le pétrolier quitta la mer de Beaufort le 18 septembre 1986.

La seconde proposition émanait de Gulf Canada, qui demandait un permis pour faire circuler un véhicule d'essai d'Inuvik à Tuktoyaktuk. Le Comité d'étude discuta de cette demande à sa réunion du 6 juin 1986. Les membres s'inquiétèrent de la sensibilité de la surface du sol et des oiseaux qui nichaient le long de la route. Ils firent part de ces préoccupations à l'agent de réglementation, en l'occurrence le directeur de district du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui expliqua par écrit à Gulf le motif du rejet de la demande.

La troisième proposition évaluée par le Comité d'étude fut examinée le 3 juillet 1986. Le Comité devait étudier une demande de bail foncier et de permis d'utilisation des terres présentée par Monenco/Interlog Consultants Limited, qui voulaient construire un port de ravitaillement en eau profonde à King Point. Étant donné l'envergure et la portée de tels travaux et la concentration giboyeuse de la région, le Comité renvoya la proposition au Bureau d'examen. Il reste à tenir un examen public sur la question.

La dernière proposition étudiée dans le cadre de la présente enquête est une demande présentée par le hameau de Tuktoyaktuk, qui souhaitait obtenir un permis de dragage du

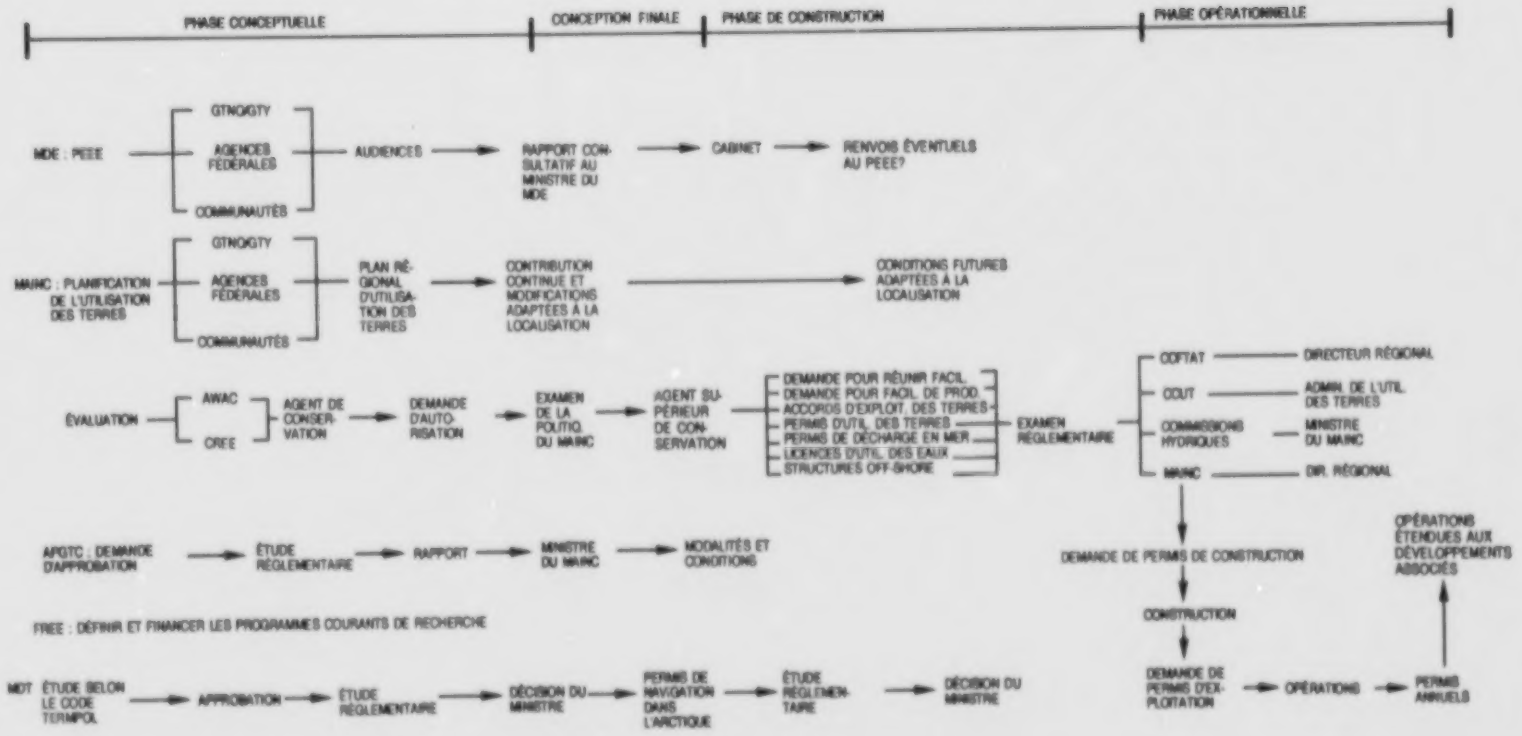
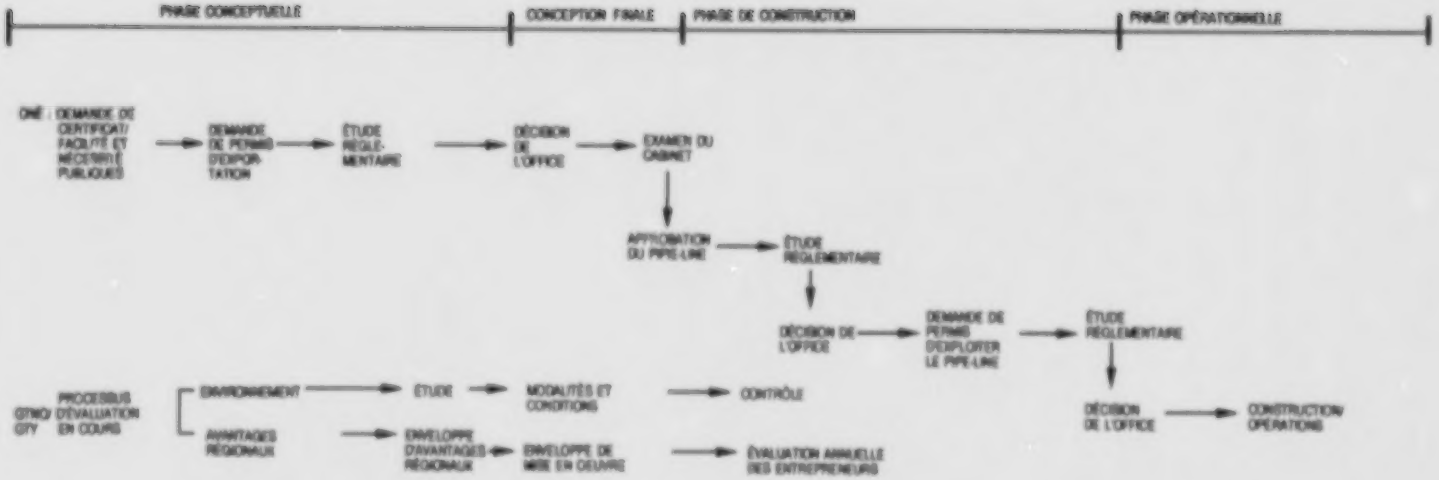


Figure 9. Conception d'un promoteur du processus d'approbation



LÉGENDE DES ACRONYMES DANS L'ORDRE D'UTILISATION

MDE	Ministère de l'Environnement
PEEE	Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement
GTNO	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
GTY	Gouvernement du Territoire du Yukon
AWAC	Comité consultatif sur les eaux arctiques
CEEI	Comité d'étude environnementale intergences
MAINC	Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
CCFTAT	Comité consultatif fédéral-territorial de la gestion foncière
CCUT	Comité consultatif de l'utilisation des terres
APGTC	Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada
FREE	Fonds de roulement des études environnementales
MDT	Ministère des Transports
ONÉ	Office national de l'énergie

Source : Gulf Canada, Communication personnelle (1986)

ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Le hameau estimait indispensable de draguer le fond marin pour en retirer du sable qui servirait à construire un remblai de protection sur une partie du littoral de la péninsule. Le Comité étudia la proposition le 29 août 1986 et conclut que la demande contenait trop peu d'information pour qu'on puisse autoriser les travaux. Une demande de renseignements supplémentaires fut envoyée au directeur régional suppléant, Direction des terres, le 6 novembre 1986. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne put délivrer de permis de dragage avant que le Comité d'étude reçoive les renseignements et mène à bien son évaluation. Ce retard obligea le hameau à chercher d'autres solutions pour protéger le littoral avant les tempêtes d'hiver imminentes.

Le gouvernement fédéral fait office d'agent décisionnel dans toutes ces propositions. Les terres situées dans la région visée par le règlement des Inuvialuit et qui ne leur ont pas été cédées, sont assujetties aux règlements qui sont de la compétence du MAINC. Toutefois, sur ces terres, le Ministère ne peut accorder ou refuser de permis sans la recommandation du Comité d'étude. Sur les terres cédées aux autochtones, c'est l'Administration des terres des Inuvialuit qui a le pouvoir de délivrer des autorisations pour l'utilisation des terres.[18] Nous ne nous pencherons pas sur les procédures d'étude qui concernent les terres cédées, et cela pour deux raisons. En premier lieu, pendant la période de l'enquête, le Comité d'étude n'a reçu aucune demande mettant en cause des terres cédées. En second lieu, comme nos recherches portent sur l'évolution des réactions du gouvernement envers les nouvelles exigences des études environnementales, l'analyse des procédures inuvialuit dépasse la portée de l'enquête.

Compréhension de l'application des fondements institutionnels

Tous les agents du gouvernement interrogés, qu'ils relèvent du palier territorial ou du palier fédéral, ont admis que la Convention définitive des Inuvialuit l'emportait sur la *Loi sur les terres territoriales* et ses règlements. Les fonctionnaires ont clairement indiqué que les terres cédées aux Inuvialuit échappaient à la juridiction des ministères fédéraux ou territoriaux, sauf pour l'exercice de pouvoirs qui ne relèvent pas des Inuvialuit. Par exemple, l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada (APGTC) conserve le mandat d'appliquer ses règlements de forage et de délivrer des autorisations pour ce genre de travaux sur les terres des Inuvialuit. Conformément aux procédures qui caractérisent des sociétés concurrentielles, l'information qui entoure les projets de forages demeure confidentielle au sein de l'APGTC; elle n'est pas divulguée aux Inuvialuit. Les deux représentants de l'APGTC interrogés ont déclaré que les Inuvialuit pouvaient décider d'assumer cette compétence mais que, jusqu'à maintenant, ils n'avaient pas jugé utile de créer les structures indispensables à ce genre d'intervention.

Les représentants de l'industrie interrogés étaient bien renseignés sur leurs obligations découlant de la Convention définitive en ce qui concerne les projets terrestres. Toutefois, ils étaient moins sûrs lorsqu'on les a interrogés sur les projets maritimes. La section suivante porte sur ces incertitudes.

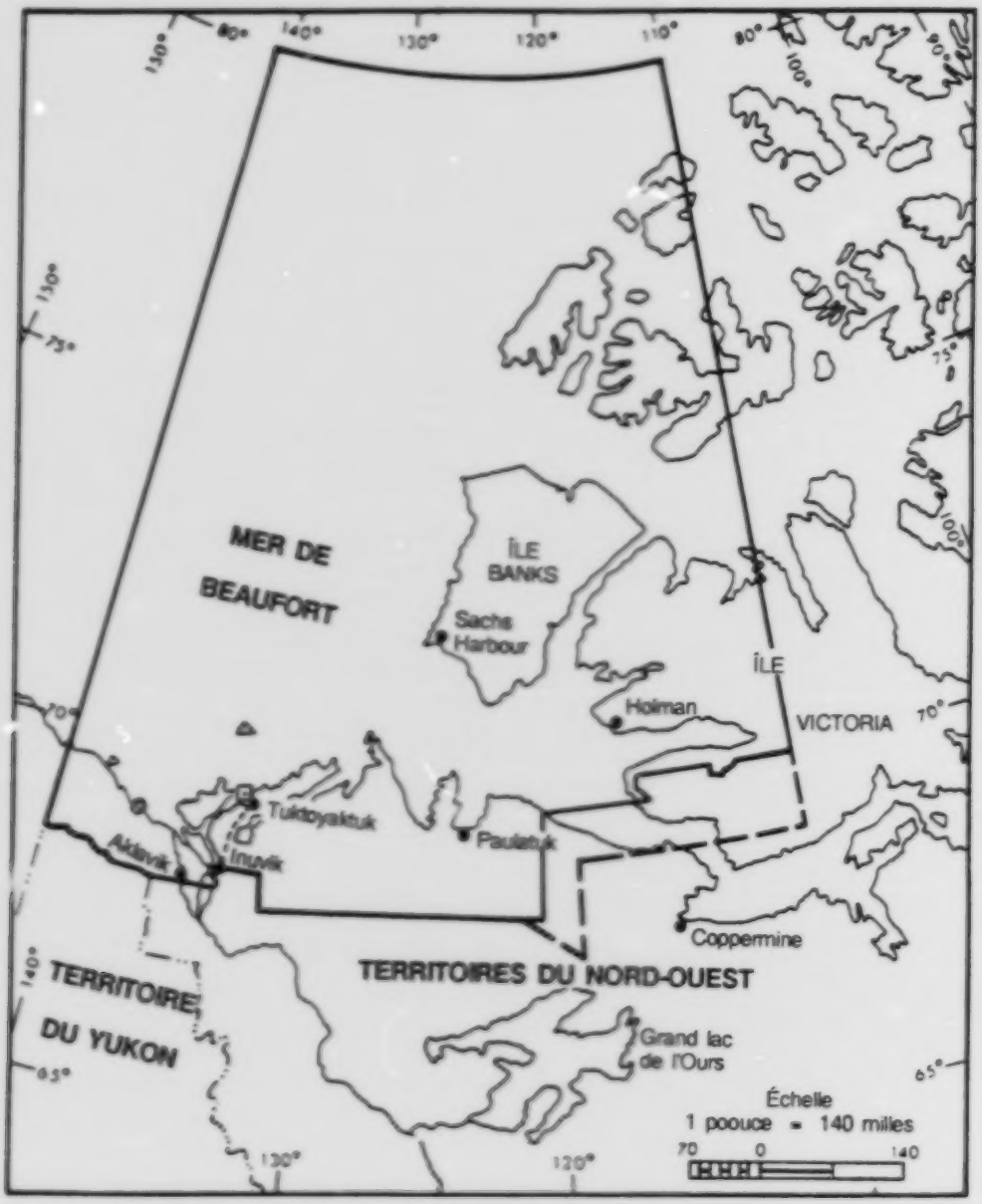
Portée des projets étudiés

On voit, dans les cas-types, que les projets parrainés par l'industrie ou par le gouvernement local sont bel et bien assujettis au Processus. Toutefois, une certaine ambiguïté persiste en ce qui a trait au genre de projets qui doivent être soumis à l'étude. On trouvera à la Figure 11 les diverses opinions exprimées quand nous avons demandé aux répondants quels étaient les types de propositions présentées au Comité d'étude.

D'après la Convention, toute entreprise gouvernementale située dans les limites des agglomérations, mais qui n'exerce pas d'effet sur la faune de l'extérieur ni sur sa mise en valeur, n'est pas visée par la définition d'aménagement aux fins de l'étude (Préambule). Toute autre activité d'envergure nationale, fédérale, régionale ou locale est soumise à l'étude si elle est susceptible de nuire à l'environnement ou d'avoir des répercussions importantes sur l'exploitation actuelle ou future (paragraphe 13(7)). Cette définition risque de susciter, dans la pratique, des difficultés qui n'ont pas encore émergé. Tout d'abord, il reste à préciser ce que sont des «répercussions importantes» en leur attribuant des critères qualitatifs ou quantitatifs qui permettraient de voir s'il faut appliquer les procédures d'étude inuvialuit. Ensuite, puisque le gouvernement territorial conserve la responsabilité de gérer globalement les ressources renouvelables dans les territoires, il devra avoir accès aux terres des Inuvialuit pour s'acquitter de son mandat.

Un agent du ministère territorial des Ressources renouvelables nous a laissé entendre qu'il jouissait du droit d'accès à toutes les terres des Inuvialuit pour exercer ses fonctions de gestion de la faune, sans avoir besoin de l'autorisation de l'Administration des terres des Inuvialuit

[18] Sur les terres cédées aux Inuvialuit (terres visées par les alinéas 7(1)(a) et (1)(b)), l'Administration des terres des Inuvialuit (ATI) remplace le ministère fédéral (ordinairement le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien) pour la délivrance des autorisations. L'ATI a été créée pour superviser, gérer et administrer les terres cédées. On a élaboré un projet de règlements et de procédures que cet organisme doit appliquer. En vertu des règlements et procédures, les demandes d'utilisation des terres sont examinées par l'ATI et envoyées au Comité des chasseurs et de trappeurs compétent, qui l'étudie et apporte ses commentaires. De là, la demande est transmise à la Commission de l'administration des terres des Inuvialuit, qui est chargée de l'approuver. Tous les comités de chasseurs et de trappeurs peuvent demander au président du Conseil de gestion du gibier des Inuvialuit de voir si les projets de développement doivent être soumis à l'étude environnementale (Règlements et procédures inuvialuit, paragraphe 7(58)). Si le Conseil de gestion du gibier estime que l'étude des impacts environnementaux s'impose, la proposition est soumise au commissaire de l'ATI qui se charge de l'acheminer. Les recommandations du Comité d'étude sont ensuite présentées au commissaire qui peut alors prendre une décision finale (Administration des terres des Inuvialuit, Règlements et procédures, paragraphe 7(63)). La décision est communiquée à l'administrateur de l'ATI qui délibre une autorisation d'utilisation des terres ou rejette la demande.



Source : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (1984) (carte adaptée)

LÉGENDE

Essai d'écoulement prolongé

Voie d'accès

Installations portuaires en eau profonde

Protection du littoral

Figure 10. Localisation approximative des opérations proposées

Figure 11
Portée des projets étudiés

(ATI). Un autre a déclaré que ce droit dépendait d'un permis délivré par l'ATI. Les représentants du gouvernement craignent que l'ATI, ayant adopté la deuxième interprétation, contrôle en fait les méthodes de gestion et toutes les recherches entreprises par le gouvernement territorial, en réglementant l'accès par le biais de la délivrance d'un permis.

Comme nous le disions au chapitre 3, les opérations maritimes doivent être étudiées si elles comportent une indemnisation pour les dommages éventuels causés à la faune (paragraphes 11(2) et 13(7)). Ces paragraphes s'appliquent aux propositions susceptibles d'avoir des répercussions néfastes sur la faune, son habitat ou son exploitation. La plupart des activités maritimes importantes pour la région visée par le règlement concernent les industries pétrolière et gazière. Or, les entretiens que nous avons eus avec les représentants de ces industries laissent entrevoir des zones d'incertitude quant à leurs exigences juridiques à titre de promoteurs. Si l'industrie reconnaissait incontestablement les droits de propriété des Inuvialuit sur leurs terres, elle était beaucoup moins certaine de leur compétence concernant les opérations maritimes. Les représentants de l'industrie pétrolière et gazière ne sont pas persuadés qu'ils doivent respecter les procédures d'étude établies par la Convention. Ainsi, ils ont déclaré que leurs entreprises avaient pour politique de tenir les Inuvialuit au courant de leurs activités dans la région maritime; mais ils n'estimaient pas être légalement tenus de suivre le processus pour les aménagements off-shore.

Cette incertitude provient peut-être de ce que Gulf et Esso détenaient encore des autorisations de forage et des permis d'utilisation des terres au moment de la signature de la Convention. Seul Gulf a vu une de ses propositions pour les régions maritimes évaluée par le Comité d'étude. Un représentant de l'industrie a fait remarquer que si le compagnie ne prenait pas l'initiative des contacts avec les Inuvialuit, ses projets n'étaient pas soumis à l'étude. Il est toutefois probable que les Inuvialuit feraient bon accueil à toute proposition présentée par la société au Comité d'étude.

La Convention ne fait pas de distinction entre les projets d'aménagement inuvialuit et les autres. Cette lacune donne à entendre que les projets inuvialuit de nature commerciale, industrielle ou gouvernementale sont eux aussi assujettis à l'étude. Les règlements et procédures de l'ATI sont valables pour tous ceux qui demandent à utiliser les terres, y compris les Inuvialuit. L'administrateur des terres pour les Inuvialuit a fait remarquer qu'il existait des dispositions spéciales pour les entreprises autochtones. Toutefois, les projets doivent tout de même se conformer aux conditions de l'étude environnementale. Ainsi, le Conseil de hameau, composé de représentants inuvialuit, était favorable au projet de dragage à Tuktoyaktuk. N'empêche que la proposition a dû suivre les procédures d'étude et respecter les recommandations, ce qui en a retardé la mise en oeuvre et a peut-être imposé un réaménagement.

Jusqu'à présent, toutes les propositions évaluées par le Comité d'étude des impacts environnementaux visaient des aménagements matériels tangibles. Dans les discussions que nous avons eues avec toutes les parties intéressées, le Comité d'étude faisait figure d'organisme consultatif qui apportait ses recommandations au processus décisionnel dans le cadre de la délivrance des permis et autorisations. Dans aucun cas nous a-t-on laissé entendre qu'on ferait réellement appel à lui pour étudier la politique gouvernementale ou inuvialuit en rapport avec un type particulier d'aménagement. Cependant, il est probable qu'il faudrait réévaluer la politique, si une catégorie bien précise de projets soumis à l'examen étaient régulièrement rejetés à ce stade.

Renvoi à l'organisme chargé de l'application de l'étude

Quant à savoir qui est responsable du renvoi des projets au Comité d'étude, les participants ne semblaient pas très bien comprendre les modalités. Les divers groupes d'intérêt ont chacun leur opinion là-dessus. On peut constater à la Figure 12 la diversité des interprétations données par les personnes interrogées.

La Convention ne mentionne pas expressément le mécanisme d'acheminement. On lit au paragraphe 11(12) : «Les promoteurs des opérations d'aménagement devant faire l'objet d'une étude doivent soumettre au Comité d'étude une description du projet à l'étape de la planification préliminaire.» Rien ne nous dit qui impose cette condition ou s'assure qu'on la remplit. Dans la pratique, les projets venaient de différentes sources, mais tous ont été traités par l'intermédiaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. On voit dans le Tableau 10 la voie empruntée.

Tableau 10
Acheminement des projets vers le comité d'étude

Type de projet	Voie empruntée
Essai d'écoulement prolongé	transmis par Gulf à la demande du MAINC (administration centrale)
Voie d'accès (bureau de	transmis par le MAINC district)
port en eau profonde	transmis par le promoteur dans la demande présentée au MAINC. C'est le MAINC qui s'est chargé du renvoi officiel.
Protection du littoral	Le Comité de chasseurs et de trappeurs a demandé au MAINC d'acheminer le projet. Cette demande était appuyée par la Société régionale inuvialuit.

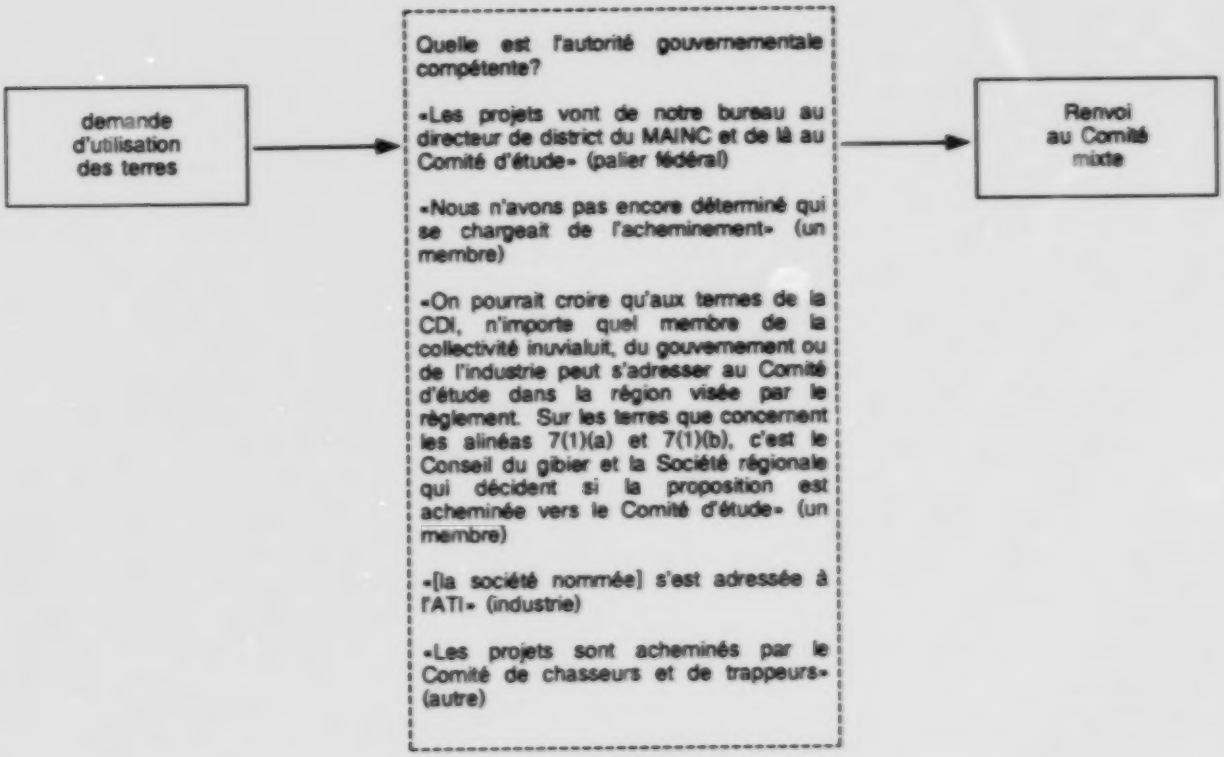


Figure 12
Qui est responsable de l'acheminement?

Dans le cas du projet de protection du littoral, le fonctionnaire du MAINC a d'abord été abordé par le Comité local de chasseurs et de trappeurs, puis prié par la Société régionale inuvialuit de transmettre la demande au Comité d'étude. Pendant l'entrevue, la représentante du gouvernement a déclaré qu'elle s'interrogeait sur l'éventuelle nécessité d'acheminer le projet quand on lui communiqua le message de la Société régionale inuvialuit. Elle a ajouté qu'elle n'avait pas immédiatement acheminé le projet parce que les appréhensions du Comité de chasseurs et de trappeurs visaient l'ensemble de la proposition et non pas seulement l'indemnisation pour les dommages à la faune. Comme le projet portait sur la zone maritime, elle ne savait trop s'il lui incombait à elle de porter le projet à l'attention du Comité d'étude. Les réponses de trois fonctionnaires fédéraux qu'on trouve à la Figure 13 manifestent une incertitude analogue. Cela montre qu'il faut éclaircir le rôle du gouvernement dans l'acheminement des projets.

Le Comité ne s'est pas encore penché sur certaines exigences opérationnelles fondamentales. Ainsi, le Comité d'étude inuvialuit des impacts environnementaux n'a pas établi de procédures écrites pour compléter celles qui sont prévues dans la Convention. Il n'existe donc pas de critères pour décider des types de projets qu'il y lieu de soumettre l'étude. En entrevue, des fonctionnaires, notamment ceux du Service de protection de l'environnement, du ministère des Pêches et des Océans et de plusieurs directions du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, ont dit avoir demandé des indications plus précises sur les types de projets à soumettre au Comité.

Si l'on émettait des lignes directrices écrites pour clarifier la situation, on atténuerait trois causes de problèmes inhérents au mécanisme d'acheminement. En premier lieu, le Comité d'étude ne peut actuellement agir que si les organismes gouvernementaux décident d'eux-mêmes de lui transmettre les projets proposés. Avec cette méthode, il arrive que des propositions qui intéressent les Inuvialuit passent par le processus de réglementation sans l'intervention du Comité d'étude. Ainsi, un fonctionnaire a déclaré en entrevue que l'absence de lignes directrices a eu pour résultat que certains

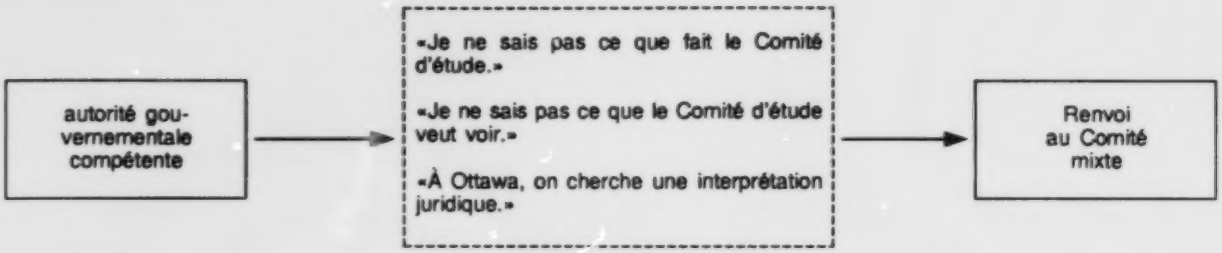


Figure 13
Quelle connaissance le gouvernement a-t-il de son nouveau rôle?

projets modestes, dans la région visée par le règlement, n'aient pas été portés à l'attention du Comité d'étude. L'exemple donné était celui d'une proposition de forage horizontal. Si le Comité d'étude faisait clairement savoir aux fonctionnaires les types de projets qui doivent lui être acheminés, on pourrait éviter l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire.

En second lieu, comme il n'existait pas de lignes directrices nettes, le gouvernement fédéral et les Inuvialuit ont cherché une interprétation juridique qui préciserait la responsabilité du gouvernement dans d'acheminement des propositions. L'interprétation juridique exige du temps et de l'argent, qu'il vaudrait peut-être mieux consacrer à d'autres domaines; par ailleurs, une définition juridique des procédures d'acheminement risquerait de devenir très rigide. Enfin, si l'on éclaircissait les procédures, les fonctionnaires des organismes de réglementation fédéraux et les Inuvialuit prendraient plus d'assurance. Actuellement, chaque cas soumis au Comité d'étude ou étudié par l'organisme de réglementation établit un précédent. Les Inuvialuit cherchent à établir des procédures équitables, tandis que les agents des organismes de réglementation veulent affirmer leur autonomie et leur autorité. Si les procédures étaient claires, le processus serait plus crédible, le rôle du Comité serait mieux défini et il obtiendrait une collaboration plus spontanée pour s'acquitter de ses fonctions.

Les membres du Comité eux-mêmes admettent les lacunes du système. En 1986, au cours de diverses réunions sur les questions prioritaires, les membres du Comité et les agents du gouvernement étaient d'accord sur l'urgence de disposer de procédures écrites fixant les critères d'acheminement des propositions. En septembre de la même année, on n'avait toujours pas élaboré ces critères. Les personnes interrogées donnèrent plusieurs raisons de cette apparente stagnation. D'abord, il était difficile d'établir le calendrier des réunions pour l'ensemble des membres, surtout pendant les mois d'été. Les longues distances qu'ils doivent parcourir pour se rencontrer et les particularités de leur emploi du temps ne sont pas propices à la régularité des rencontres. Par ailleurs, la Convention stipule qu'il faut mettre sur pied un secrétariat pour assurer un soutien administratif adéquat tant au Comité d'étude qu'au Bureau d'examen et aux autres commissions mixtes gouvernement-Inuvialuit. Or, ce secrétariat ne fut créé que deux ans après la signature de la Convention. Le Conseil du Trésor en approuva le financement pour l'année financière 1986-1987, et un directeur administratif fut engagé en septembre 1987. En l'absence d'un secrétariat au début de la mise en oeuvre, les fonctionnaires d'Ottawa coordonnèrent une partie des tâches initiales en les confiant à leur propre secrétariat. En septembre, le secrétariat était encore nouveau et n'avait pas de personnel; peut-être faudra-t-il encore plusieurs mois pour compléter les tâches prioritaires.

Renseignements exigés

On trouve au paragraphe 11(12) de la Convention la liste des données requises pour les projets transmis à l'attention du Comité d'étude. Cette liste, de caractère très général, donne au promoteur et au Comité toute latitude de fixer les exigences relatives à chaque proposition. Un représentant de Gulf a déclaré qu'en présentant au Comité sa demande d'essai d'écoulement prolongé, la société s'était efforcée de tenir compte de chaque point de la liste. La proposition visant des travaux off-shore, l'autorisation relevait de l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada. La correspondance indique que les membres du Comité consultatif sur les eaux arctiques et et les fonctionnaires de la Direction générale de l'environnement du Nord émirent des commentaires qui furent soumis aux membres du Comité d'étude (voir les lettres échangées). Le Comité demanda à Gulf des renseignements supplémentaires sur le déroulement et le calendrier des travaux, tandis que les fonctionnaires s'inquiétaient des mesures d'urgence en cas d'imprévus.

D'après un représentant de Gulf, l'information demandée par les Inuvialuit différait de celle que réclamaient les gens du gouvernement sur des points de détail. Le gouvernement se préoccupait surtout des questions de politique tandis que les Inuvialuit s'intéressaient essentiellement aux impacts éventuels sur le milieu. Donc, si le Comité d'étude semble, à première vue, réitérer la position du gouvernement, son point de vue ne seraient peut-être pas entré en ligne de compte s'il n'était pas intervenu.

L'étude de la documentation dont on dispose sur cette demande montre bien que le Comité d'étude peut fort bien s'occuper d'autres questions que les comités techniques. La lettre d'approbation envoyée par l'APGTC comprenait une condition jugée importante par le Comité dans ses délibérations. Étant donné les risques éventuels que courait la faune si le pétrolier devait circuler à proximité du rivage, le Comité voulait que le bâtiment parte au moment où la frontière entre les glaces et l'eau serait le plus loin possible du littoral. Gulf fut donc prié de préciser si le pétrolier entreprendrait son voyage d'aller avant le 15 septembre 1986 (Thomas à Mitton, 1986). Cette condition ne Figure dans aucun document gouvernemental précédant l'approbation.

Les exigences minimales de renseignements que prévoit la Convention, laissent le Comité libre de faire connaître ses exigences chaque fois qu'un projet lui est soumis. Si on peut voir en cela une faille dans le cadre traditionnel de l'évaluation des impacts environnementaux, la question n'est peut-être pas d'une grande importance pour le Comité. Ce dernier n'est pas un organisme de réglementation et son président a déclaré qu'il ne voulait pas voir le Comité intervenir dans l'examen détaillé. Des données coûteuses à établir à ce stade devraient de nouveau être réunies si les appréhensions engendrées par les incidences faisaient envisager un examen ultérieur. Le système actuel donne de la souplesse au Comité et lui permet de traiter assez rapidement les recommandations.

Participation externe

Participation inter-organismes

Encore qu'ils n'y soient pas tenus, les comités techniques ont automatiquement fait connaître leur opinion au Comité d'étude pour les projets où une instance gouvernementale délivre les autorisations d'aménagement. Cette procédure n'est pas officielle. Le partage de renseignements pourrait se poursuivre officieusement mais, à la demande du Comité, il se peut que le secrétariat conjoint joue un rôle dans l'obtention des données qui lui sont nécessaires.

Participation du public

La Convention définitive n'envisageait pas la participation du public au stade de l'étude. Dans la pratique, le Comité d'étude a cependant structuré ses réunions dans ce sens. Il a instauré des réunions en deux parties. La première est ouverte : le promoteur y présente son projet et les membres du Comité posent des questions, de même que les particuliers qui sont présents. La seconde partie a lieu à huis clos : les membres du Comité y discutent de la proposition, votent pour l'issue qui leur semble préférable et font leurs recommandations. Rien ne les oblige à rendre publiques leurs recommandations finales mais, au cours de notre enquête, tous les membres parlaient librement des projets et des résultats des réunions.

Rien ne garantit la participation générale du public, ce qui fait perdre de sa force à l'obligation juridique de respecter la Convention. Lorsque le Comité établira éventuellement des règles et procédures internes, il est possible qu'il adopte des mesures précises pour tenir compte des préoccupations du public. Puisque de telles règles et procédures pourraient être remaniées au gré du Comité, elles ne garantiraient pas non plus la participation du public. Sous ce rapport, la Convention n'assure pas davantage l'accès au processus décisionnel que les procédures du PEEE au stade de l'étude. Dans la pratique, toutefois, elle manifeste une volonté de rendre publics tant le processus que ses résultats.

Relations entre l'étude et le processus décisionnel

Dans le domaine des relations entre le processus d'étude et la prise de décision, des éclaircissements s'imposeraient aussi. D'après le paragraphe 11(13) de la Convention, le Comité d'étude doit voir si l'aménagement proposé peut avoir des impacts importants sur l'environnement et envoyer par écrit ses recommandations aux instances gouvernementales habilitées à autoriser l'aménagement. D'après le paragraphe 11(13), le Comité doit recommander une des trois solutions suivantes :

(a) les opérations d'aménagement ne sont pas susceptibles d'avoir de répercussions nuisibles importantes et on peut procéder sans recourir à un processus d'examen et d'évaluation en vertu de la Convention;

(b) les opérations d'aménagement sont susceptibles d'avoir des répercussions nuisibles importantes et doivent être soumises à un processus d'examen et d'évaluation en vertu de la Convention; ou

(c) le projet soumis comporte des lacunes si sérieuses qu'on ne peut le considérer. Une nouvelle demande doit donc être présentée (paragraphe 11(13)).

Il est révélateur qu'aucune de ces solutions ne permette au Comité de recommander l'abandon pur et simple du projet. Le Comité ne peut donc que recevoir les projets tels qu'on les lui présente, les soumettre au Bureau d'examen ou différer sa décision jusqu'à ce qu'il ait obtenu des renseignements additionnels. Aux termes de ce paragraphe, il ne peut même pas recommander certaines conditions qui, si elles étaient remplies, permettraient aux projets de se réaliser sans autre évaluation.

En pratique, le manque de précision du libellé ouvre la porte à de nombreuses interprétations. Comme on le voit à la Figure 14, un fonctionnaire a laissé entendre qu'après avoir consulté le Comité d'étude, le MAINC était libre de prendre une décision même si le Comité demandait des renseignements supplémentaires. Cette interprétation est diamétralement opposée à celle du président du Comité : celui-ci est d'avis que le MAINC doit attendre, avant de délivrer un permis ou une autorisation et de signer un bail, les recommandations finales du Comité d'étude et celles du Bureau d'examen, si cela s'applique.

Jusqu'à présent, la pratique confirme l'interprétation donnée par le président concernant les pouvoirs décisionnels. Aucun projet n'a été autorisé s'il n'avait pas été accepté par le Comité d'étude. Les cas types montrent que les organismes

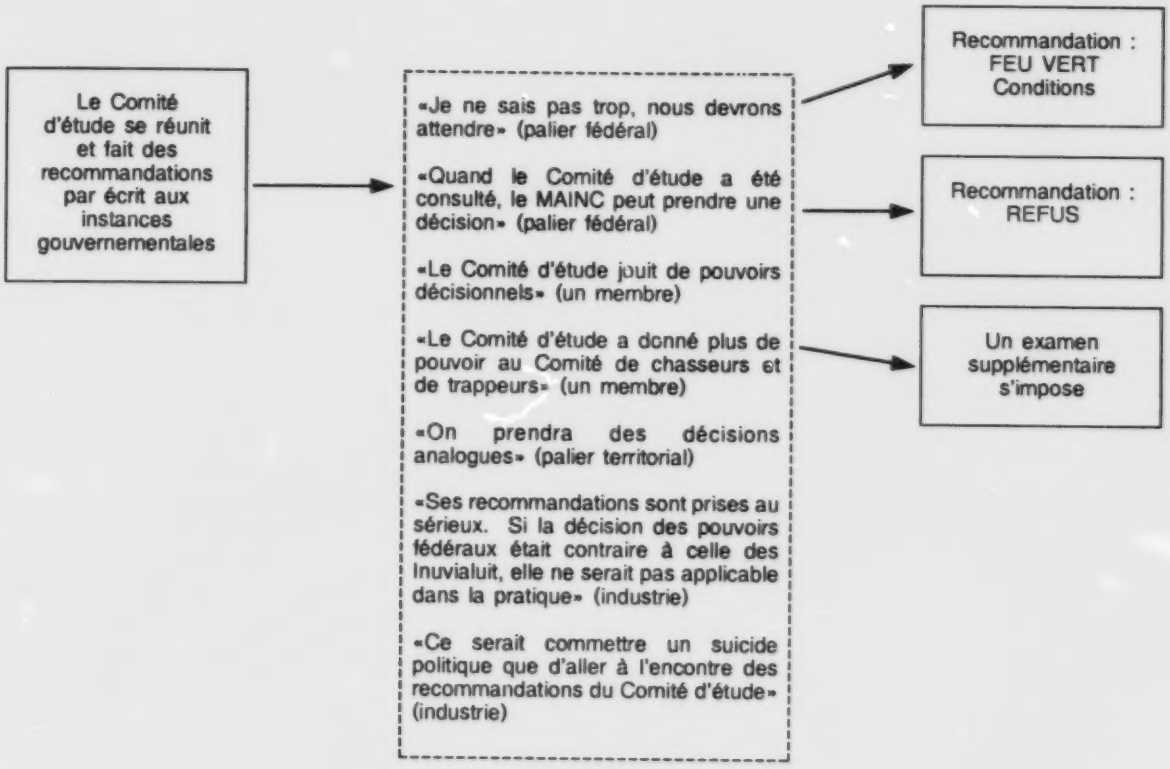


Figure 14
Pouvoirs de recommandation

habilités à délivrer les autorisations s'efforcent de tenir pleinement compte des recommandations du Comité et de s'assurer que les procédures d'étude et d'examen sont terminées avant de prendre une décision finale. On ne sait trop si l'inverse pourrait se produire, c'est-à-dire si les pouvoirs de réglementation pourraient rejeter un projet même s'il était approuvé par le Comité d'étude.

Encore que le Comité ne soit autorisé qu'à faire des recommandations aux organismes qui délivrent les autorisations, il peut, par ses délibérations, exercer une influence plus grande que celle qu'envisageait à l'origine la Convention. Ainsi, la majorité des membres du Comité s'est opposée au projet de dragage. Si le Comité ne pouvait rejeter catégoriquement le projet aux termes de la Convention, il a pu gagner du temps en réclamant des renseignements additionnels. Ce faisant, il a rendu impossible la réalisation du projet selon le plan original. À première vue, cela peut paraître un élément de pouvoir, mais si le Comité s'avisait de retarder de la même façon d'autres projets, il pourrait essuyer une perte de crédibilité.

La Convention définitive des Inuvialuit prévoit donc des droits distincts, que le Comité d'étude a exercés pour infléchir les décisions affectant le rythme et l'envergure du projet. En dépit de l'incertitude où baignent les procédures d'acheminement et de prise de décision, les recommandations de ce comité ont été suivies par les organismes habilités à délivrer les autorisations.

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

Dans les deux cas, la pratique de l'étude environnementale s'écarte des procédures esquissées dans les dispositions institutionnelles. On trouvera au Tableau 10 le sommaire des conclusions du présent chapitre. La Convention est source de pouvoir législatif, mais son potentiel ne pourra se concrétiser pleinement que lorsqu'un certain nombre de points encore flous auront été éclaircis par une série de règles et de procédures émises par le Comité d'étude. Les procédures fédérales, nous l'avons vu, manquent de fondements juridiques; en conséquence, les dispositions institutionnelles de l'étude environnementale prévues par le

Programme des Affaires du Nord ne sont pas strictement définies. Des années d'expérience ont toutefois fait mieux comprendre l'attribution des responsabilités. Les études menées par les fonctionnaires fédéraux manquaient de rigueur, surtout au niveau du district. Par contre, les procédures inuvialuit ont une base législative fort claire. Tous les intervenants se sont efforcés de les suivre en respectant l'esprit et la lettre de la Convention. Si l'on est sûr de la juridiction des Inuvialuit sur les terres, on l'est moins de leur compétence dans la région maritime. Cette incertitude pourrait aboutir à des décisions prises hors du processus de consultation du Comité d'étude, sauf s'il définit sans ambiguïté les projets qui doivent faire l'objet d'une étude dans la région maritime.

Les deux processus d'étude se sont limités aux opérations matérielles et n'ont jamais évalué les politiques gouvernementales. Tous deux se sont penchés sur les incidences socio-économiques qui résultaient directement des répercussions biophysiques. Dans le cas des Inuvialuit, ce mandat émane de leur responsabilité d'évaluer les impacts sur la faune là où une indemnisation entre éventuellement en ligne de compte. Le processus inuvialuit peut avoir une plus grande portée parce que, en vertu de la Convention définitive, les sociétés de la Couronne et les organismes de réglementation y sont assujettis. Jusqu'à présent, ces inclusions n'ont pas encore été mises à l'épreuve.

Les étapes de l'acheminement au MAINC sont complexes, mais des années d'expérience ont permis de les décoder. Par contre, la filière à suivre du promoteur au Comité d'étude reste mal connue parce que l'expérience manque de ce côté et que la Convention définitive n'offre pas de lignes directrices. Il s'ensuit que la décision de soumettre les projets à l'étude est laissée à la discrétion de l'autorité gouvernementale qui reçoit originalement la demande. Il est absolument indispensable que le Comité d'étude trace des lignes directrices pour l'acheminement des dossiers, afin de limiter l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire et de respecter l'esprit de la Convention.

Dans la pratique, les données requises dans les deux processus sont de nature générale et laissées à la discrétion de l'autorité compétente. À ce stade, il n'existe pas de disposition explicite concernant le partage des renseignements entre le gouvernement fédéral et les Inuvialuit, dans le but d'éviter au promoteur le dédoublement des démarches. Les propositions reçues par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au niveau du district ont été transmises par le directeur de district grâce à sa participation au Comité. Il était en mesure de donner des renseignements sur les demandes au besoin. Toutefois, ces usages ne peuvent se maintenir à longue échéance et ne valent que pour une catégorie bien précise de demandes. Le Comité d'étude doit tout de même conseiller le promoteur sur le niveau de précisions des détails techniques et sur toute la documentation qu'il doit fournir. En outre, il doit tenter de nouer des relations avec les agences de réglementation en vue d'un échange efficace de renseignements, pour éviter au promoteur de répéter plusieurs fois les mêmes démarches.

Le Comité doit encore fixer les modalités de la participation externe. Le gouvernement fédéral a mis au premier rang de ses priorités la consultation inter-organismes, mais le Comité d'étude ne recherche pas activement les conseils des comités techniques ou des directions de la recherche du gouvernement. Le public a effectivement été consulté dans l'un et l'autre processus. Toutefois, le gouvernement se borne généralement à fournir de l'information aux intéressés et à accorder de temps à autre le statut d'observateur à quelques groupes d'intérêt. Pour sa part, le Comité a rendu le mécanisme plus ouvert en laissant des particuliers assister à ses réunions. Toutefois, cet usage reste facultatif. Si les règles et procédures élaborées par le Comité prévoyaient des indemnités pour la participation du public, le cadre de l'évaluation des impacts environnementaux s'en trouverait renforcé.

Enfin, les rapports entre l'étude et la prise de décision demeurent complexes. Au gouvernement fédéral, la multiplicité des renvois et des niveaux d'intervention ministérielle rend vague le foyer de responsabilité. Du point de vue des Inuvialuit, toutes les recommandations du Comité d'étude ont été mises en application par l'organisme de réglementation gouvernemental. Par exemple, c'est pour des motifs environnementaux que la demande de voie d'accès a été refusée. La lettre du directeur de district, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, déclare que les préoccupations locales constituent un des motifs du refus. Si rien, dans la Convention, n'autorise le Comité d'étude à assujettir une approbation à des conditions, c'est pourtant ce qui s'est passé pour l'autorisation d'essai d'écoulement prolongé. L'imposition de conditions donne au comité plus d'influence et évite les retards que causerait le renvoi des projets au Bureau d'examen.

Le Comité n'est censé jouer qu'un rôle consultatif, mais il s'est montré investi de pouvoirs décisionnels de fait dans le cas de la proposition de protection du littoral. En réclamant d'autres renseignements, il en a retardé l'implantation de sorte qu'il a été impossible de l'entreprendre selon les prévisions. De prime abord, cela pourrait sembler démontrer le pouvoir du Comité, mais ce dernier risque de perdre sa crédibilité s'il continue d'user de ce genre de stratagème.

La chronologie des procédures d'étude prévues par la Convention définitive des Inuvialuit s'intègre dans le cadre d'examen du MAINC à la manière d'un comité technique consultatif. L'obligation d'inclure le Comité d'étude rend sa participation notablement différente de celle des autres comités. Les quatre cas types ont montré que le Comité d'étude a eu une forte influence sur les décisions des agences de réglementation. Toutefois, sa brève existence ne permet guère de tirer de conclusions définitives. Étant donné l'incertitude qui entoure l'application des dispositions de la Convention, le Comité d'étude devrait élaborer prioritairement des règles et procédures pour préciser les points encore flous qui ont été soulevés dans le présent chapitre. Le chapitre 5 résume la nécessité d'apporter des précisions et commente les incidences régionales de ce nouveau cadre d'évaluation environnementale.

Tableau 11
Sommaire de la pratique de l'étude environnementale

Critères d'évaluation	Étude du Programme des Affaires du Nord	Étude conjointe inuvialuit -gouvernement
Compréhension des fondements institutionnels	– bien compris mais appliqués librement	– bien compris sur terre – peu clairs dans la région maritime
Portée des projets étudiés	– ne vise pas la politique gouvernementale – effets sur l'environnement et incidences sociales connexes – les sociétés de la Couronne et les organismes de réglementation sont censés s'y soumettre	– ne vise pas la politique gouvernementale – effets sur l'environnement et incidences sociales connexes – les sociétés de la Couronne et les organismes de réglementation sont censés s'y soumettre
Acheminement	– automatique à la réception d'une demande – compris au sein du MAINC – mal expliqué	– mal compris de tous les participants – la filière à suivre jusqu'au Comité d'étude n'est pas claire
Données requises	– exigences non explicites; les instances chargées de l'étude peuvent formuler leurs demandes à cet égard	– explicites dans la CDI mais générales – le Comité d'étude demande l'information qu'il souhaite
Participation	– pas d'examen inter-organismes au niveau du district – forte priorité accordée à l'examen inter-organismes au niveau régional – à l'administration centrale, l'examen est entrepris avec d'autres organismes d'Ottawa, l'apport régional est moindre – information diffusée au public sur demande – certains groupes d'intérêt reçoivent le statut d'observateurs – la participation du public est moindre au bureau d'Ottawa – décisions diffusées sur demande	– d'autres organismes fournissent des données techniques – absence de filière explicitement mentionnée pour la circulation de l'information – le public peut assister aux réunions d'étude et poser des questions – recommandations diffusées sur demande
Étude et prise de décisions	– les propositions peuvent être approuvées au niveau du district – on peut imposer à ce stade des conditions à l'approbation des projets – une fois au niveau régional, peut renvoyer la décision finale à une instance supérieure	– recommande l'approbation aux instances gouvernementales – des conditions ont déjà été imposées à ce stade à l'approbation des projets – on a déjà renvoyé à ce stade des projets à l'examen public – aucune recommandation n'est restée lettre morte

CHAPITRE 5: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Nous avons examiné dans les précédents chapitres l'évolution du cadre d'évaluation environnementale, suite à un accord de revendications des autochtones dans l'Arctique de l'Ouest. Dans les régions semblables au Nord canadien, où les peuples indigènes restent très attachés à la terre, leur participation directe au processus d'étude et d'examen des impacts environnementaux constitue une expression privilégiée des droits originaires qui leur sont reconnus. Nous avons montré que l'intervention directe dans l'évaluation des impacts environnementaux était un instrument important permettant aux organisations autochtones d'influer sur le cours des projets d'aménagement.

Jusqu'à ces derniers temps, ces organisations se voyaient refuser systématiquement la possibilité d'influencer directement les décisions des autorités gouvernementales touchant l'utilisation des terres et la gestion des ressources dans les Territoires du Nord-Ouest. De plus, les lois d'application générale limitaient également la portée des décisions qu'ils pouvaient eux-mêmes prendre sur ces questions dont dépendent leurs moyens de subsistance. Les buts poursuivis par les autochtones et que la Convention nomme sauvegarde culturelle, participation à l'économie du Nord et protection de la faune et de l'environnement de l'Arctique, coïncident, comme on peut le constater, avec les objectifs du mouvement pour la défense de l'environnement, qui réclame un développement intégré dans le Nord. Si ces objectifs sont compatibles, les autochtones ne sont toutefois pas disposés à atteindre les leurs dans le seul cadre institutionnel fédéral.

La Convention définitive des Inuvialuit étant récente et les projets soumis à l'étude environnementale assez peu nombreux, il serait prématuré de faire des recommandations fermes pour améliorer la situation. Il est tout à fait possible de mettre en oeuvre la Convention de manière à donner aux Inuvialuit un rôle décisionnel important dans les questions environnementales. Comme il s'agit de la première convention de ce genre dans les territoires, son application sert de modèle aux autres groupes qui négocient avec le gouvernement fédéral, pour l'élaboration ou l'amélioration de leurs propres conventions. Les commentaires qui suivent s'inscrivent dans le contexte de l'expérience limitée que nous avons du nouveau cadre de l'étude environnementale.

La Convention définitive des Inuvialuit a modifié ce cadre qui comprend maintenant une disposition juridique permettant aux Inuvialuit d'étudier les projets proposés et de leur appliquer des critères environnementaux. La Convention oblige le Comité mixte à étudier les projets susceptibles d'avoir des impacts environnementaux dans la région visée par le règlement des Inuvialuit et à s'assurer qu'on tiendra compte des appréhensions de la population. Les nouvelles procédures manifestent un progrès considérable par rapport au Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. En effet, elles fonctionnent indépendamment des organismes tant gouvernementaux qu'inuvialuit. Le Processus d'étude et d'examen en matière d'environnement peut donc faire office d'organisme de contrôle en évaluant les impacts environnementaux des projets d'aménagement proposés par le gouvernement et l'industrie dans la région visée par le règlement. Les modifications apportées mettent fin à la tendance selon laquelle les procédures d'étude relevaient du ministère responsable et n'obligeaient personne au-delà du respect volontaire des principes de l'évaluation environnementale. La nouvelle condition renforce le cadre de cette évaluation, qui est moins facultative et qui assure une participation régionale beaucoup plus étendue.

Le Comité n'est censé jouer qu'un rôle consultatif, mais il s'est montré investi de pouvoirs décisionnels de fait dans le cas de la proposition de protection du littoral. En réclamant d'autres renseignements, il en a retardé l'implantation de sorte qu'il a été impossible de l'entreprendre selon les prévisions. De prime abord, cela pourrait sembler démontrer le pouvoir du Comité, mais ce dernier risque de perdre sa crédibilité s'il continue d'user de ce genre de stratagème.

La chronologie des procédures d'étude prévues par la Convention définitive des Inuvialuit s'intègre dans le cadre d'examen du MAINC à la manière d'un comité technique consultatif. L'obligation d'inclure le Comité d'étude rend sa participation notablement différente de celle des autres comités. Les quatre cas types ont montré que le Comité d'étude a eu une forte influence sur les décisions des agences de réglementation. Toutefois, sa brève existence ne perment guère de tirer de conclusions définitives. Étant donné l'incertitude qui entoure l'application des dispositions de la Convention, le Comité d'étude devrait élaborer prioritairement des règles et procédures pour préciser les points encore flous qui ont été soulevés dans le chapitre précédent. Celui-ci 5 résume la nécessité d'apporter des précisions et commente les incidences régionales de ce nouveau cadre d'évaluation environnementale.

En analysant la mise en oeuvre des procédures d'étude instituées par la Convention définitive, on constate qu'elles sont fort susceptibles d'infléchir le processus décisionnel dans la région visée par le règlement. Si le Comité d'étude ne jouit que de pouvoirs consultatifs, les cas types montrent que ses recommandations ont été suivies par les organismes directeurs auxquels elles s'adressaient. En exprimant ses appréhensions, le Comité a réussi à soumettre à de nouvelles conditions l'approbation des projets, à provoquer leur rejet ou à en retarder l'autorisation, tant qu'il n'était pas

persuadé qu'on avait tenu compte de ses préoccupations. On peut donc en conclure qu'il possède, dans la pratique, des pouvoirs plus étendus que ceux que semble lui conférer son statut de comité consultatif.

L'expérience vécue jusqu'à présent est limitée, mais elle montre que même si les participants s'engagent à respecter les nouvelles dispositions, leurs obligations demeurent fort incertaines dans la pratique. La Convention définitive laisse l'application des procédures à la discrétion des fonctionnaires ou des membres du Comité. Ainsi, les procédures inuvialuit s'étendent à une gamme de projets plus vaste que celles du gouvernement. Toutefois, aucune règle précise ne garantit que l'on soumettra les propositions traitées au Comité d'étude. En ce qui concerne les projets off-shore, les modalités d'application de l'étude n'ont guère été mises à l'épreuve et prêtent à diverses interprétations. Les exigences en matière d'information imposées aux promoteurs sont peu rigoureuses et l'on ne sait trop à quoi sont tenus à cet égard les autres organismes gouvernementaux. Au stade où nous en sommes, le public n'intervient encore qu'au gré du Comité d'étude.

Il faut avant tout éclaircir, par des lignes directrices écrites, les règles et procédures adoptées par le Comité qui visent les promoteurs et les organismes gouvernementaux. Ces lignes directrices doivent répondre aux questions suivantes :

1. À quels types de projets de développement l'étude s'appliquera-t-elle?

   a. Quels seront les types de projets automatiquement visés par l'étude ou exemptés de cette formalité?

   b. À quels critères les autorités gouvernementales compétentes peuvent-elles faire appel pour déterminer si, oui ou non, un projet doit être acheminé vers le Comité d'étude, surtout dans la zone maritime?

2. À qui le renvoi au Comité d'étude incombe-t-il?

3. Pour entreprendre l'étude, de quels renseignements a-t-on besoin, à part ceux dont fait état la Convention définitive des Inuvialuit?

   a. Quel est le niveau d'information technique que doit fournir le promoteur?

   b. À quels domaines sensibles doit se rapporter l'information exigée du promoteur?

   c. Comment aller chercher l'information chez d'autres organismes gouvernementaux?

4. Le public sera-t-il autorisé à jouer un rôle au stade de l'étude? S'il le sera :

   a. À quelles dispositions sera assujetti l'accès à l'information?

   b. Quelles dispositions prendra-t-on pour tenir compte de l'opinion du public?

En faisant la lumière sur les procédures, on réduira le chevauchement fonctionnel constaté entre le Comité d'étude et les autres comités consultatifs qui relèvent du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Peut-être d'autres groupes d'autochtones voudront-ils intégrer ces éléments à leur convention plutôt que d'en faire l'objet de lignes directrices après la signature d'un règlement.

La Convention définitive souffre d'une lacune importante : comme les bureaux régionaux du MAINC, le Comité d'étude n'a pas le pouvoir de refuser les projets pour des motifs environnementaux. En outre, la Convention ne prévoit pas que le Comité puisse assujettir à certaines conditions l'approbation des projets. Ces limites peuvent provoquer des retards sérieux si le Comité d'étude décide de soumettre les projets au Bureau d'examen au lieu d'exiger la présentation d'une nouvelle demande ou d'assujettir la première à des conditions.

Comme on en a un exemple dans la demande d'essai d'écoulement prolongé, le Comité d'étude a déjà recommandé des conditions que les autorités gouvernementales compétentes ont acceptées. Il a cependant dû s'en remettre à cet égard au jugement favorable des pouvoirs gouvernementaux. S'il veut donner plus de poids à ses délibérations, il peut envisager de réclamer les documents décisionnels des autorités gouvernementales. Plus particulièrement, si ses recommandations ne sont pas adoptées, il peut demander qu'on lui justifie par écrit la décision de passer outre. Ce point pourrait être aussi se retrouver dans les revendications des autres autochtones avant de mettre la touche finale à leurs conventions.

On ne peut séparer le travail accompli par le Comité d'étude du contexte plus global de la mise en oeuvre de la Convention définitive. Sous ce rapport, les entrevues ont permis de dégager quatre thèmes importants :

- accord avec les trois objectifs globaux de la Convention : sauvegarde culturelle, participation à part entière à l'économie du Nord et protection de la faune et de l'environnement arctique;
- attitude coopérative;
- offre de soutien logistique pour la mise en oeuvre;
- liens avec les accords globaux futurs.

Si l'on veut assurer le succès de la mise en oeuvre, il importe que tous les participants soient sensibles aux trois grands objectifs de la Convention et les comprennent. Ces objectifs prêtent à de nombreuses interprétations; on peut même les considérer contradictoires. Toutefois, ils ne s'excluent pas nécessairement, sauf si on les considère dans l'absolu. C'est là ce que nous ont permis de constater les

propos des répondants. Il est possible de les promouvoir simultanément si l'on estime pouvoir réaliser certaines compensations entre les valeurs absolues. Ainsi, les personnes interrogées ne considéraient pas que la participation des Inuvialuit à une économie nordique, axée sur l'exploitation des ressources non renouvelables, entrait en conflit avec la sauvegarde de l'environnement, tant que la sauvegarde n'interdit pas de façon absolue tout changement au milieu physique. Ainsi que ces personnes l'ont fait valoir, il faut isoler les éléments de ces objectifs pour voir s'ils sont compatibles. Par exemple, les autochtones peuvent travailler dans le secteur des ressources non renouvelables et préserver leur identité culturelle s'ils tiennent leur collectivité à l'écart du chantier et s'ils convaincent l'industrie d'adapter son cadre de travail au calendrier de chasse.

Nous avons demandé aux représentants de l'industrie si la participation au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) n'aurait pas suffi à la réalisation des trois objectifs. Ils se sont dits persuadés que leur volonté d'instaurer dans le Nord des méthodes d'aménagement sûres avait prouvé, plus que leur respect des procédures d'évaluation, leur engagement envers les trois objectifs de la Convention. Par contre, les agents du gouvernement étaient divisés sur cette question. Certains pensaient que le PEEE aurait en effet suffi, mais d'autres estimaient que le gouvernement fédéral s'intéressait essentiellement à l'environnement physique sans se préoccuper des aspects culturels, sociaux et économiques auxquels les Inuvialuit attachent beaucoup d'importance.

Ceux-ci ont répété qu'ils s'intéressaient aux facteurs économiques et culturels qui les touchent immédiatement et directement. Aux réunions du Comité d'étude, ils se sont interrogés sur le choix des sites et les usages s'appliquant à l'impartition. Ils ont pesé les gains et les pertes éventuels en considérant leurs effets ponctuels sur les sites plutôt que leurs incidences politiques. Ils se sont également dits inquiets que les autorités gouvernementales s'immiscent dans des problèmes qu'ils estiment de compétence autochtone. Ils ont exprimé le désir d'interpréter eux-mêmes les objectifs, selon leurs priorités.

En présence de ces divergences d'opinion, on peut conclure qu'il faudrait songer à fournir un soutien moral et logistique à l'expression des Inuvialuit, au lieu de s'attacher à préciser les objectifs. Ce soutien moral, le gouvernement et l'industrie pourront le donner en manifestant leur certitude que les Inuvialuit sont aptes à assumer leurs nouvelles responsabilités.

Sous ce rapport, les entrevues ont révélé que l'industrie est généralement favorable à la Convention et est satisfaite de pouvoir traiter directement avec les propriétaires fonciers autochtones. Pour les représentants de l'industrie, ces gens sont progressistes, très fiers de leur territoire et en connaissent parfaitement la configuration. L'un d'eux nous a confié que les Inuvialuit avaient fait épargner des milliers de dollars à sa société en suggérant, pour un aménagement, un meilleur site qui, en même temps, perturberait moins la faune.

Cette attitude s'oppose à celle de tous les groupes d'intérêt, qui se demandent si le Comité d'étude possède bien les connaissances techniques voulues pour faire des recommandations. Un répondant s'est même montré amer, affirmant que le Comité prenait des décisions sur des questions qui, à son avis, dépassaient sa compétence technique. D'après lui, il incombait au président de guider le Comité et d'en éduquer les membres pour qu'ils puissent faire des recommandations «dignes de confiance».

Dans l'un et l'autre cas, il faut se rappeler que le Comité est un organisme mixte gouvernement-Inuvialuit, où les représentants du gouvernement peuvent faire appel aux experts de leur ministère dans le déroulement de leurs délibérations. En outre, le Comité ne prend pas ses décisions sans entretenir de contacts avec d'autres organismes gouvernementaux. D'autres comités interviennent dans le processus gouvernemental au stade de l'évaluation initiale. Les comités techniques du gouvernement, comme le Comité consultatif sur les eaux arctiques, lui ont fourni des renseignements, de même qu'aux autorités compétentes d'Ottawa. D'autres réseaux de communication s'établiront peut-être quand le secrétariat offrira des services de soutien et qu'il acquerra plus d'expérience concernant les projets à l'étude.

Néanmoins, tous les participants, y compris les Inuvialuit, s'inquiètent des aptitudes du Comité à prendre des décisions. C'est une contrainte que les autres organisations autochtones connaîtront aussi quand on mettra en oeuvre leurs conventions respectives. Nous avons montré, dans notre historique, que les peuples indigènes n'avaient pas joué de rôle actif dans les institutions décisionnelles et que leur culture les écartait des structures vastes et complexes créées par la Convention. Par ailleurs, la population étant faible, le nombre d'autochtones dotés de compétences techniques est très réduit, et ce nombre doit suffire à les représenter à de nombreux offices et comités. Face à ce problème, on conçoit que l'instruction et la formation s'imposent pour assurer le succès de la mise en oeuvre. Au moment où nous avons entrepris notre enquête, bien des postes supérieurs des organisations inuvialuit étaient occupés par des non-autochtones du Sud. Pour assurer une véritable représentation, il faudra lancer des programmes de formation qui permettront aux Inuvialuit d'accéder à ces postes.

Il faudra peut-être plusieurs années pour que le processus d'étude et d'examen en matière d'environnement soit totalement opérationnel. Bien des incertitudes entourant la mise en oeuvre s'estomperont quand les participants connaîtront mieux les nouvelles procédures. Il faudra du temps pour évaluer pleinement l'intégration des dispositions touchant l'évaluation environnementale, ainsi que les autres commissions de gestion prévues dans la Convention et les

agences gouvernementales. Le Programme des Affaires du Nord n'a modifié aucune de ses responsabilités en fonction de la nouvelle Convention. Dans l'ébauche de son guide, il se disait décidé à réduire le double emploi avec d'autres mécanismes d'examen, en pratiquant la coopération et la concertation. Le Ministère n'en conserve pas moins ses propres procédures et continue de compter sur ses propres comités techniques.

Tous ceux qui participent à l'évaluation des impacts environnementaux ont indiqué des occasions de chevauchement. Par exemple, en entrevue, certains représentants de l'industrie ont montré de la réticence à intervenir dans un processus qui, à leur avis, reproduisait les fonctions de réglementation et les exigences déjà établies par le gouvernement fédéral. Si les exigences du Comité d'étude ne semblent pas encombrantes à l'heure actuelle, la possibilité du renvoi des projets à une commission gouvernementale et au Bureau d'examen risque d'entraîner un dédoublement des efforts, des coûts accrus et des retards considérables. Les risques de chevauchement montrent bien qu'il faut élaborer les critères qui indiqueront au Comité d'étude les projets qu'il doit soumettre soit au Bureau d'examen, soit aux autorités gouvernementales à des fins d'examen public.

Les risques de double emploi deviennent encore plus apparents quand on examine les dispositions dans le contexte des autres négociations touchant les revendications des autochtones dans la région. La Convention définitive des Inuvialuit représente le premier de quatre accords de revendications à élaborer pour les Territoires du Nord-Ouest. Il est probable qu'on établira, pour chacun, de nouvelles procédures d'étude et d'examen en matière d'environnement, en fonction de la région. De plus, le gouvernement territorial réclame aussi d'exercer sa juridiction sur des responsabilités qui incombaient incontestablement autrefois au gouvernement fédéral. Les projets qui touchent plus d'une région géographique risquent de poser des problèmes particuliers de chevauchement. Les risques de dédoublement et d'incertitude ne font que croître si les responsabilités sont éventuellement transmises au gouvernement territorial.

Il est manifestement nécessaire que les processus d'évaluation des impacts environnementaux de toutes les régions présentent une certaine similitude et que leurs fonctions soient coordonnées. Dans le contexte de la transmission des pouvoirs, on devra peut-être redéfinir le rôle du gouvernement fédéral dans l'évaluation des impacts nordiques, en limitant la portée de ses interventions à celles qu'il exerce dans les provinces. Pendant la période de transition, le gouvernement pourrait essayer d'offrir sa compétence technique et son soutien logistique aux nouvelles autorités régionales et partager son leadership avec le gouvernement territorial.

Les incertitudes qui entourent l'application des dispositions ont de l'importance pour les autres organisations autochtones qui en sont encore à négocier les conditions de leurs accords de revendications avec le gouvernement fédéral. Les accords de revendications modernes doivent mentionner l'obligation juridique et morale qu'a la Couronne d'assurer l'autonomie des autochtones. Pour s'acquitter de cette obligation, le gouvernement doit notamment veiller à ce que les nations indigènes participent directement aux décisions qui touchent leur mode de vie et leurs moyens de subsistance. Pour le gouvernement, la signature d'une convention marque seulement le début de son engagment permanent à assurer des structures viables et influentes. Les conventions futures devraient contenir des dispositions à long terme assurant la formation et l'instruction des peuples autochtones et leur garantissant l'aide des fonctionaires pour l'exercice de leurs nouvelles attributions.

Ce scénario laisse entrevoir que les dispositions prises aux termes des accords de revendications ne représentent qu'un aspect d'une nouvelle orientation, celle de la régionalisation du pouvoir politique dans les Territoires du Nord-Ouest. Cette réorientation des politiques gouvernementales doit vaincre l'inertie bureaucratique face au changement et reconnaître la valeur de la participation locale aux décisions qui touchent l'utilisation des terres. Pour la mettre en oeuvre, il faudra aussi régler les problèmes associés au développement régional. Par exemple, pour s'intégrer à la nouvelle assise du pouvoir dans le Nord, la population locale devra acquérir une formation technique et une expérience du travail dans le cadre des structures complexes qui naîtront des nouvelles ententes. En outre, il faudra mettre au point de puissants réseaux de communication; mais on devra les rendre souples pour tenir compte des difficultés d'accès des régions éloignées et des différences culturelles et linguistiques. Ces contraintes auront, sur les institutions régionales nouvellement établies, des impacts inconnus dans le sud du Canada. L'adaptation boiteuse aux dispositions gouvernementales actuelles, l'insuffisance du soutien financier et logistique accordé aux nouveaux arrangements et les liens peu efficaces entre les nouvelles institutions, peuvent miner les meilleures intentions dans le processus de transmission des pouvoirs.

Les tensions qui s'exercent sur l'assise territoriale reflètent la présence de plusieurs juridictions dont les échelles de valeurs sont polyvalentes. Quant aux solutions de gestion, elles traduisent toutes sortes de modalités d'exploitation : accès aux réserves naturelles, prélèvement des ressources renouvelables, aménagement des collectivités et activités d'extraction. Pour éviter la discorde, il faut que les nouvelles institutions régionales et les instances fédérales en place élaborent, pour la gestion de l'environnement, une politique globale qui tienne compte de sa pluralité. Dans le cadre de cette politique, on peut prendre des dispositions plus précises pour favoriser le développement intégré et sauvegarder le bien-être culturel, social et économique des habitants du Nord. On note une tendance à une participation régionale accrue aux décisions qui concernent l'utilisation du territoire et des ressources. Cela se manifeste, en particulier, dans les procédures environnementales de la Convention définitive des Inuvialuit. Cette tendance indique que le gouvernement fédéral apporte des modifications positives, quoique prudentes, aux modalités de réalisation des grands objectifs. Reconnaître que les autochtones ont le droit d'intervenir directement dans les décisions était un premier pas. Au terme du processus, ils pourront profiter des multiples avantages de la vie nordique, avec accès tant à la mer qu'à la terre.

ANNEXE A
NOM ET POSTE DES PERSONNES INTERROGÉES

Nom	Titre
Floyd Adlem*	Directeur régional suppléant, Division des ressources terrestres Programme des Affaires du Nord, MAINC (Yellowknife)
John Banksland*	Chef, Société communautaire d'Aklavik (Aklavik)
Peter Bannon*	Superviseur (eaux arctiques), Division des ressources hydrauliques Programme des Affaires du Nord, MAINC (Yellowknife)
John Batteke*	Directeur, Affaires socio-économiques Esso Ressources Canada (Calgary)
François Bregha*	Directeur, Affaires du Nord Service de planification, MAINC (Ottawa)
Douglas Bruchet**	Directeur Environnement et Développement socio-économique Association pétrolière du Canada (Calgary)
Rudy Cockney*	Directeur de district et membre du Comité d'étude Programme des Affaires du Nord, MAINC (Inuvik)
Ewan Cotterill*	Conseiller privé et président du Comité d'étude (Yellowknife)
Doug Desjardins*	Agent d'administration Commission de l'aménagement des Territoires du Nord-Ouest (Yellowknife)
John Donihee*	Chef, planification et évaluation environnementale Ministère des Ressources renouvelables, GTNO (Yellowknife)
Frank Elanik*	Membre du Comité d'étude (Aklavik)
Maurice Fisher**	Conseiller en socio-économique Esso Ressources Canada (Calgary)
Bernard Funston*	Avocat-conseil de droit constitutionnel Justice et Services publics, GTNO (Yellowknife)
Robert Greyell*	Directeur, Opérations Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (Ottawa)
Richard Hill*	Conseiller privé (Inuvik)

agences gouvernementales. Le Programme des Affaires du Nord n'a modifié aucune de ses responsabilités en fonction de la nouvelle Convention. Dans l'ébauche de son guide, il se disait décidé à réduire le double emploi avec d'autres mécanismes d'examen, en pratiquant la coopération et la concertation. Le Ministère n'en conserve pas moins ses propres procédures et continue de compter sur ses propres comités techniques.

Tous ceux qui participent à l'évaluation des impacts environnementaux ont indiqué des occasions de chevauchement. Par exemple, en entrevue, certains représentants de l'industrie ont montré de la réticence àintervenir dans un processus qui, à leur avis, reproduisait les fonctions de réglementation et les exigences déjà établies par le gouvernement fédéral. Si les exigences du Comité d'étude ne semblent pas encombrantes à l'heure actuelle, la possibilité du renvoi des projets à une commission gouvernementale et au Bureau d'examen risque d'entraîner un dédoublement des efforts, des coûts accrus et des retards considérables. Les risques de chevauchement montrent bien qu'il faut élaborer les critères qui indiqueront au Comité d'étude les projets qu'il doit soumettre soit au Bureau d'examen, soit aux autorités gouvernementales à des fins d'examen public.

Les risques de double emploi deviennent encore plus apparents quand on examine les dispositions dans le contexte des autres négociations touchant les revendications des autochtones dans la région. La Convention définitive des Inuvialuit représente le premier de quatre accords de revendications à élaborer pour les Territoires du Nord-Ouest. Il est probable qu'on établira, pour chacun, de nouvelles procédures d'étude et d'examen en matière d'environnement, en fonction de la région. De plus, le gouvernement territorial réclame aussi d'exercer sa juridiction sur des responsabilités qui incombaient incontestablement autrefois au gouvernement fédéral. Les projets qui touchent plus d'une région géographique risquent de poser des problèmes particuliers de chevauchement. Les risques de dédoublement et d'incertitude ne font que croître si les responsabilités sont éventuellement transmises au gouvernement territorial.

Il est manifestement nécessaire que les processus d'évaluation des impacts environnementaux de toutes les régions présentent une certaine similitude et que leurs fonctions soient coordonnées. Dans le contexte de la transmission des pouvoirs, on devra peut-être redéfinir le rôle du gouvernement fédéral dans l'évaluation des impacts nordiques, en limitant la portée de ses interventions à celles qu'il exerce dans les provinces. Pendant la période de transition, le gouvernement pourrait essayer d'offrir sa compétence technique et son soutien logistique aux nouvelles autorités régionales et partager son leadership avec le gouvernement territorial.

Les incertitudes qui entourent l'application des dispositions ont de l'importance pour les autres organisations autochtones qui en sont encore à négocier les conditions de leurs accords de revendications avec le gouvernement fédéral. Les accords de revendications modernes doivent mentionner l'obligation juridique et morale qu'a la Couronne d'assurer l'autonomie des autochtones. Pour s'acquitter de cette obligation, le gouvernement doit notamment veiller à ce que les nations indigènes participent directement aux décisions qui touchent leur mode de vie et leurs moyens de subsistance. Pour le gouvernement, la signature d'une convention marque seulement le début de son engagment permanent à assurer des structures viables et influentes. Les conventions futures devraient contenir des dispositions à long terme assurant la formation et l'instruction des peuples autochtones et leur garantissant l'aide des fonctionaires pour l'exercice de leurs nouvelles attributions.

Ce scénario laisse entrevoir que les dispositions prises aux termes des accords de revendications ne représentent qu'un aspect d'une nouvelle orientation, celle de la régionalisation du pouvoir politique dans les Territoires du Nord-Ouest. Cette réorientation des politiques gouvernementales doit vaincre l'inertie bureaucratique face au changement et reconnaître la valeur de la participation locale aux décisions qui touchent l'utilisation des terres. Pour la mettre en oeuvre, il faudra aussi régler les problèmes associés au développement régional. Par exemple, pour s'intégrer à la nouvelle assise du pouvoir dans le Nord, la population locale devra acquérir une formation technique et une expérience du travail dans le cadre des structures complexes qui naîtront des nouvelles ententes. En outre, il faudra mettre au point de puissants réseaux de communication; mais on devra les rendre souples pour tenir compte des difficultés d'accès des régions éloignées et des différences culturelles et linguistiques. Ces contraintes auront, sur les institutions régionales nouvellement établies, des impacts inconnus dans le sud du Canada. L'adaptation boiteuse aux dispositions gouvernementales actuelles, l'insuffisance du soutien financier et logistique accordé aux nouveaux arrangements et les liens peu efficaces entre les nouvelles institutions, peuvent miner les meilleures intentions dans le processus de transmission des pouvoirs.

Les tensions qui s'exercent sur l'assise territoriale reflètent la présence de plusieurs juridictions dont les échelles de valeurs sont polyvalentes. Quant aux solutions de gestion, elles traduisent toutes sortes de modalités d'exploitation : accès aux réserves naturelles, prélèvement des ressources renouvelables, aménagement des collectivités et activités d'extraction. Pour éviter la discorde, il faut que les nouvelles institutions régionales et les instances fédérales en place élaborent, pour la gestion de l'environnement, une politique globale qui tienne compte de sa pluralité. Dans le cadre de cette politique, on peut prendre des dispositions plus précises pour favoriser le développement intégré et sauvegarder le bien-être culturel, social et économique des habitants du Nord. On note une tendance à une participation régionale accrue aux décisions qui concernent l'utilisation du territoire et des ressources. Cela se manifeste, en particulier, dans les procédures environnementales de la Convention définitive des Inuvialuit. Cette tendance indique que le gouvernement fédéral apporte des modifications positives, quoique prudentes, aux modalités de réalisation des grands objectifs. Reconnaître que les autochtones ont le droit d'intervenir directement dans les décisions était un premier pas. Au terme du processus, ils pourront profiter des multiples avantages de la vie nordique, avec accès tant à la mer qu'à la terre.

ANNEXE A
NOM ET POSTE DES PERSONNES INTERROGÉES

Nom	Titre
Floyd Adlem*	Directeur régional suppléant, Division des ressources terrestres Programme des Affaires du Nord, MAINC (Yellowknife)
John Banksland*	Chef, Société communautaire d'Aklavik (Aklavik)
Peter Bannon*	Superviseur (eaux arctiques), Division des ressources hydrauliques Programme des Affaires du Nord, MAINC (Yellowknife)
John Batteke*	Directeur, Affaires socio-économiques Esso Ressources Canada (Calgary)
François Bregha*	Directeur, Affaires du Nord Service de planification, MAINC (Ottawa)
Douglas Bruchet**	Directeur Environnement et Développement socio-économique Association pétrolière du Canada (Calgary)
Rudy Cockney*	Directeur de district et membre du Comité d'étude Programme des Affaires du Nord, MAINC (Inuvik)
Ewan Cotterill*	Conseiller privé et président du Comité d'étude (Yellowknife)
Doug Desjardins*	Agent d'administration Commission de l'aménagement des Territoires du Nord-Ouest (Yellowknife)
John Donihee*	Chef, planification et évaluation environnementale Ministère des Ressources renouvelables, GTNO (Yellowknife)
Frank Elanik*	Membre du Comité d'étude (Aklavik)
Maurice Fisher**	Conseiller en socio-économique Esso Ressources Canada (Calgary)
Bernard Funston*	Avocat-conseil de droit constitutionnel Justice et Services publics, GTNO (Yellowknife)
Robert Greyell*	Directeur, Opérations Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (Ottawa)
Richard Hill*	Conseiller privé (Inuvik)

Nom	Titre
Richard Hoos**	Directeur, Affaires environnementales Dome Petroleum (Calgary)
John Hunt**	Affaires environnementales et sociales Pétro-Canada (Calgary)
Carey Johanneson*	Coordonnateur de la planification socio-économique Ressources Gulf Canada (Calgary)
Dave Jones*	Agent de planification, Aménagement des terres Ressources renouvelables, GTNO (Yellowknife)
Gay Kennedy*	Coordonnateur de l'évaluation des projets Secrétariat de l'Énergie, des Mines et des ressources GTNO (Yellowknife)
Edgar Ladouceur*	Directeur régional, Environnement et Conservation, MAINC (Yellowknife)
Robert Larson*	Coordonnateur de la planification Évaluation et planification environnementale Ressources renouvelables, GTNO (Yellowknife)
Jim Lawrence*	Directeur, Services extérieurs, Section des terres Ressources Gulf Canada (Calgary)
Ron Livingston**	Coordonnateur de la planification, Évaluation et Planification environnementale Ressources renouvelables, , GTNO (Yellowknife)
Jim Livingstone*	Directeur, Affaires communautaires Ressources Gulf Canada (Inuvik)
Fred McFarland*	Chef suppléant, Division de l'environnement terrestre Ressources naturelles et développement économique, MAINC (Ottawa)
Angus McKay*	Secrétariat des droits des autochtones, GTNO (Yellowknife)
Camille Mageau*	Océanographe, Division de l'environnement marin Direction de la protection de l'environnement du Nord, MAINC (Ottawa)
Lorne Matthews*	Conseiller régional en planification Secrétariat de l'Énergie, des Mines et des Ressources, GTNO (Yellowknife)
Moheb Michael*	Ingénieur en planification Services communautaires et Planification de l'équipement Affaires municipales et communautaires, GTNO (Yellowknife)

Nom	Titre
Hal Mills*	Directeur, Commission de l'aménagement des Territoires du Nord-Ouest (Yellowknife)
Thomas Nesbitt*	Coordonnateur de l'aménagement Comité d'étude des droits des autochtones (Yellowknife)
Dan O'Rourke*	Analyste principal, Analyse et coordination des politiques, Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada (APGTC) (Yellowknife)
Glen Packman*	Directeur, Protection de l'environnement Service de protection de l'environnement (Yellowknife)
Jill Pangman*	Analyste régional de la planification, Aménagement des terres Ressources renouvelables, GTNO (Inuvik)
Ed Pessah	Directeur, Science de l'environnement Services environnementaux et socio-économiques Dome Petroleum (Calgary)
Frank Pokiak*	Président, Comité de chasseurs et de trappeurs et membre du Comité d'étude (Tuktoyaktuk)
Doug Robertson*	Directeur, Direction de l'évaluation et de la coordination Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (Ottawa)
Vance Ruzicka*	Ingénieur municipal, gouvernement local, GTNO (Inuvik)
Susan Scotti*	Coordonnatrice, Secrétariat des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique MAINC (Ottawa)
Norm Snow*	Directeur administratif, Comité de coordination, Région des Inuvialuit, Société régionale inuvialuit
Vince Steen*	Coordonnateur du développement, hameau de Tuktoyaktuk (Tuktoyaktuk)
Gordon Stenhouse*	Biologiste régional (éventuellement nouveau membre du Comité d'étude) Ressources renouvelables, GTNO (Inuvik)
Doug Stewart*	Coordonnateur des revendications territoriales, Ressources renouvelables, GTNO (Yellowknife)
Maurice Thomas*	Directeur, Région du Nord, APGTC (Yellowknife)

Nom	Titre
Peter Usher*	Conseiller privé (Ottawa)
Dean Walker•	Administrateur des terres suppléant Administration des terres des Inuvialuit (Tuktoyaktuk)
Brian Wong*	Biologiste de district, Région de l'Ouest

• Ces personnes ont été interrogées de vive voix au cours d'un entretien à demi-structuré.

* Ces personnes ont été interrogées de vive voix au cours d'un entretien non structuré. Parfois (dans le cas de Brian Wong, par exemple), les contacts se sont imposés pour clarifier certaines procédures.

** Ces personnes ont été interrogées par téléphone sous une forme non structurée.

ANNEXE B
PROTOCOLE D'ENTREVUE

Voivi la liste générique des questions posées à la plupart des personnes interrogées. Chaque groupe d'intérêt s'en est vu poser d'autres dans son domaine de spécialisation. Nous nous sommes efforcés d'agir avec régularité au cours des entrevues, mais tout dépendant de la logique des réflexions des répondants et de leur domaine de compétence, nous avons dû ajouter parfois des questions ou en traiter certaines plus à fond que d'autres.

Nom . . . . . .
Organisation . . . . . .
Poste . . . . . .
Date . . . . . .
Heure du début . . . . . .
Lieu . . . . . .

1. À titre de représentant de ....., quels plans à long terme envisagez-vous en matière d'exploitation des ressources dans la région de Beaufort?

   Quelles priorités faudrait-il adopter dès maintenant pour atteindre ces objectifs à long terme?

   Expliquez le rôle de votre service ou ministère dans l'évaluation environnementale des projets d'exploitation des ressources.

2. La réglementation croissante de l'industrie a-t-elle influé sur les projets d'aménagement?

3. Quels sont, à votre avis, les objectifs de l'évaluation des impacts environnmentaux?

4. Lorsqu'on a inaugré le PEEE, que pensiez-vous qu'on exigeait de votre (ministère)?

5. Vos attentes ont-elles changé avec le temps?

6. Si vous pouviez modifier le processus d'évaluation environnementale pour qu'il traduise mieux vos valeurs, quels aspects voudriez-vous modifier?

   Pourquoi précisément ces aspects?

7. En prenant un exemple précis, quelle impression globale avez-vous du plus récent PEEE dans les Territoires du Nord-Ouest?

   Quels en sont à votre avis les effets positifs?

   Quels en sont à votre avis les effets négatifs?

8. La Convention définitive des Inuvialuit énonçait trois grands objectifs :

   o1. sauvegarde de l'identité culturelle
   o2. participation à l'économie du Nord
   o3. sauvegarde de l'environnement de l'Arctique

9. De manière générale, dites-moi en quoi la participation des Inuvialuit à l'évaluation environnementale favorise la réalisation de ces trois objectifs.

   D'abord pour l'objectif 1
   Puis pour l'objectif 2
   Et enfin pour l'objectif 3

10. Est-il possible d'autoriser l'exploitation industrielle tout en sauvegardant l'environnement?

    Comment?

11. Est-il possible d'autoriser l'exploitation industrielle tout en préservant l'identité culturelle?

    Comment?

12. Suffirait-il que l'industrie respecte les exigences du PEEE fédéral pour que ces trois objectifs soient atteints, sans les procédures inuvialuit d'étude et d'examen?

13. Expliquez le rôle de l'Administration des terres des Inuvialuit.

14. Quelle est la division des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et l'Administration des terres des Inuvialuit?

15. Considérez-vous qu'il y ait des aspects des nouveaux règlements de l'ATI qui s'écartent sensiblement de ceux qu'avait adoptés précédemment le gouvernement fédéral?

16. Quels efforts a-t-on consenti pour coordonner les activités de planification et d'évaluation des nouveaux organismes inuvialuit récemment créés, avec les attributions de votre ministère?

17. Comment les projets sont-ils transmis au Comité d'étude?

    ATI
    Industrie
    Gouvernement
    Autre

18. Décrivez l'envergure des projets acheminés vers le Comité.

    Existe-t-il des limites géographiques?
    Les concepts d'aménagement sont-ils visés?
    Les politiques et projets sont-ils visés?
    Quelles sont les exemptions?

19. A-t-on prévu pour l'industrie des lignes directrices à suivre pour présenter les propositions?

20. Le Comité d'étude inuvialuit exige-t-il d'autres informations que le gouvernement fédéral?

21. Le Comité d'étude peut-il demander que l'industrie se livre à des enquêtes avant d'accorder ses autorisations?

22. La décision du Comité est-elle sans appel?

23. Dans quel genre de situation pourriez-vous envisager une étude ou un examen conjoints avec le gouvernement fédéral?

24. Si j'étais une compagnie désireuse de procéder à des opérations de dragage à proximité du littoral à des fins de remblayage dans la péninsule de Tuktoyaktuk, pourriez-vous me fournir la liste des approbations que je devrais obtenir pour entreprendre ce travail?

    Expliquez-moi brièvement les étapes que je devrais franchir avant d'avoir l'autorisation de draguer.

25. Dans quels projets avez-vous joué un rôle?

    Y a-t-il de la documentation?

    Décrivez-moi la nature de ce projet à partir de .....

    Quelles mesures la compagnie a-t-elle dû prendre pour obtenir l'autorisation de ..... ?

    Y a-t-il eu des consultations avec le Comité d'étude inuvialuit? S'il y en a eu, lesquelles?

    Quelles questions s'est-il posées à propos de la proposition?

    Quels avantages (ou pertes) les Inuvialuit gagneront-ils (ou perdront-ils) s'ils autorisent (ou n'autorisent pas) la réalisation du projet?

26. Quelle forme l'approbation prend-elle?

27. Comment signifie-t-on l'approbation (ou le refus)?

28. Quels avantages y a-t-il à ajouter la procédure inuvialuit à celles qui sont déjà établies?

    pour les Inuvialuit
    pour le gouvernement fédéral
    pour le gouvernement territorial
    pour l'industrie
    pour le public

29. Quels inconvénients trouve-t-on à ajouter la procédure inuvialuit à celles qui sont déjà établies?

    pour les Inuvialuit
    pour le gouvernement fédéral
    pour le gouvernement territorial
    pour l'industrie
    pour le public

30. Quelles améliorations jugez-vous nécessaire d'apporter au processus inuvialuit?

31. Quelles améliorations jugez-vous nécessaire d'apporter pour que le processus inuvialuit s'insère mieux dans le contexte global d'évaluation?

    Comment peut-on les apporter?

32. Comment voyez-vous l'avenir de la participation des Inuvialuit à l'évaluation environnementale?

    Expliquez-vous.

CORRESPONDANCE ÉCHANGÉE

Adlem à Pokiak, 1986, lettre, 31 juillet, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Adlem à Steen, 1986, lettre, 8 novembre, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Bannon à Letourneau, 1986, lettre, 5 août, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Cotterill à Adlem, 1986, lettre, 6 novembre, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Cockney aux membres du Comité d'étude des impacts environnmentaux, 1986, lettre, 25 avril, Inuvik, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Cockney aux membres du Comité d'étude des impacts environnmentaux, 1986, lettre et description de projet pour un essai d'écoulement prolongé, 15 mai, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Cockney aux membres du Comité d'étude des impacts environnmentaux, 1986, lettre, 27 mai, Inuvik, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Cockney aux membres du Comité d'étude des impacts environnmentaux, 1986, lettre, 4 juillet, Inuvik, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Cotterill à Adlem, 1986, lettre, 6 novembre, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Cotterill à Gerin, 1986, 4 juillet, Inuvik, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Cotterill à Templeton, 1986, lettre, 4 juillet, Inuvik, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Friesen au président du Comité d'étude des impacts environnmentaux, 1986, lettre et demande, 18 avril, Inuvik, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Gruber et Carpenter à Adlem, 1986, lettre, 6 août, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Jingfors à Cockney, 1986, lettre, 10 juin, Inuvik, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Josephson à Stevens, 1986, note de service, 8 août, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Letourneau à Steen, 1986, lettre, 12 août, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Livingston à Cullen, 1986, lettre, 12 juin, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Livingstone à Soniassy, 1986, note de service, 18 avril, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Menard à Livingstone, 1986, lettre, 20 juin, Yellowknife, ministère du Gouvernement local, GTNO

Michael à Cockney, 1986, lettre, 18 août, Inuvik, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Packman à Bannon, 1986, note de service, 12 août, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Pokiak à Adlem, 1986, lettre, 29 juillet, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Smith à Cockney, 1986, lettre et demande, 22 mai, Inuvik, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Steen à Adlem, 1986, lettre et demande, 23 juillet, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Steen à Letourneau, 1986, lettre, 13 août, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Stephen à Stone, 1986, note de service, 20 avril, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Stephen à Stone, 1986, note de service, 15 mai, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Stone à Stephen, 1986, note de service, 2 avril, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Thomas à Mitton, 1986, approbation de projet, 17 juin, Yellowknife, Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada

Wong à Cullen, 1986, lettre, 30 juillet, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Wong à Cullen, 1986, lettre, 6 août, Yellowknife, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Wong à Michael, 1986, lettre, 28 août, Yellowknife, ministère des Pêches et des Océans

BIBLIOGRAPHIE

Abele, F. et E.J. Dosman, 1981, Interdepartmental co-ordination and northern development, *Canadian Public Administration*. 24(3):428-451.

Affaires indiennes et du Nord Canada, 1986, *Rapport annuel 1984-1985*, Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa.

Affaires indiennes et du Nord Canada, 1985a, *Programme annuel des dépenses dans le Nord 1985-1986*, Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa.

Affaires indiennes et du Nord Canada, 1985b, *Traités en vigueur, ententes durables : rapport du Groupe d'étude de la politique des revendications globales*, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa.

Affaires indiennes et du Nord Canada, 1985c, *Le Nord*, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa.

Affaires indiennes et du Nord Canada, 1984c, *La revendication de l'Arctique de l'Ouest : Convention définitive des Inuvialuit*, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa.

Affaires indiennes et du Nord Canada, 1982a, *Planification de l'utilisation des terres du Nord* (Document de travail), Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa.

Affaires indiennes et du Nord Canada, 1982b, *Dossier en souffrance: une politique de revendications autochtones*, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa.

Affaires indiennes et du Nord Canada, 1981a, *En toute justice : une politique de revendications autochtones, revendications globales*, Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa.

Affaires indiennes et du Nord Canada, 1981b, *La mise en valeur des ressources naturelles du Nord : exigences, procédures et législation*, Programme des Affaires du Nord, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa.

Affaires indiennes et du Nord Canada, 1978, *Revendications des autochtones : politiques, processus et perspectives* (Document de travail), Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa.

Arctic Institute of North America (ed.), 1976, *Northern Change : The Canadian Experience/Implications for Alaska*, Arctic Institute of North America, Calgary, Alberta.

Asch, M., 1984, *Home and Native Land : Aboriginal Rights and the Canadian Constitution*, Toronto : Methuen.

Aveco Infrastructure Consultants, 1986, Shoreline Erosion Protection Tutoyaktuk, Consultant's Report, Public Works and Highways, Government of the Northwest Territories.

Bankes, N., 1985, Judicial attitudes to aboriginal resource rights and title, *Canadian Institute for Resources Law Bulletin*, 13:1-4.

Bankes, N., 1983, *Resource-leasing Options and the Settlement of Aboriginal Claims*, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Bankes, N. et A.R. Thompson, 1980, *Monitoring for Impact Assessment and Management : An analysis of the Legal and Administrative Framework*, Westwater Research Centre, University of British Columbia.

Bartlett, R.H., 1983, Indian and native law, *Ottawa Law Review*, 15(2):431-502.

Beanlands, G.E. et P.N. Duinker, 1983, *Selected Papers from the Project on The Ecological Basis for Environmental Impact Assessment in Canada*, Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia.

Beanlands, G.E., et P.N. Duinker, 1983, *Un cadre écologique pour l'évaluation environnementale au Canada*, Institute for Resource and Environmental Studies, Halifax (N.-É.), et Bureau d'examen des évaluations environnementales, Hull (Québec).

Beauchamp, K.P., 1976, *Land Management in the Canadian North*, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Berger, T.R., 1985a, *An historical perspective on native claims in North America, In Native Self-Reliance Through Resource Development*, (W.F. Sinclair, ed.), Vancouver: Hemlock.

Berger, T.R., 1985b, *Village Journey : The Report of the Alaska Native Review Commission*, New York : Hill and Wang.

Berger, T.R., 1983, Native history, native claims and self-determination, *B.C. Studies*, 56(3):10-23.

Berger, T.R., 1981, *Fragile Freedoms : Human Rights and Dissent in Canada*, Toronto : Irwin Publishing.

Berger, T.R., 1977, *Le Nord, terre lointaine, terre ancestrale : rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie*, 2 vol., Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa.

Berkes, F., 1981, *Fisheries of the James Bay area and Northern Québec : A case study* in *resource management. In proceedings : First International Symposium on Renewable Resources and the Economy of the North*, 143-160 (M.M.R. Freeman. ed.), Association of Canadian Universities for Northern Studies, Ottawa.

Blishen, B.R., A. Lockhart, P. Craib et E. Lockhart, 1979, *Modèle d'impact socio-économique pour le développement du Nord*, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa.

Boldt, M. et J.A. Long (eds.), 1985, *The Quest for Justice : Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, Toronto : University of Toronto Press.

Boothroyd, P. et W. Rees, 1984, *Impact Assessment from Pseudo-science to Planning Process : An Educational Response*, U.B.C. Planning Papers, University of British Columbia, Vancouver.

Bowles, R.R., 1981, *Social Impact Assessment in Small Communities : An Integrative Review of Selected Literature*, Toronto : Butterworth and Co. Ltd.

Braden, G., 1985, Indicators of Southern Attitudes Toward the N.W.T. : 1979-83. In *the North : A Report for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada*, 109-122 (M.S. Whittington, ed.), Toronto : University of Toronto Press.

Brown, D., *The DIAND Socio-Economic Impact Monitoring Program : Assessment of Selected Statistical Data from the Government of the Northwest Territories*, Report No. 6-84, Department of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa.

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1985, *Rapport annuel du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1984-1985*, Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa.

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1984a, *Production et transport d'hydrocarbures en mer de Beaufort : rapport final de la Commission d'évaluation environnementale*, Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa.

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1981, *Développement du champ pétrolifère de Norman Wells et du pipeline : Rapport de la Commission d'évaluation environnementale*, Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa.

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1979, *Nouveau guide du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa.

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1978, *Guide pour une évaluation environnementale préalable*, Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa.

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 1974?, *Politique du gouvernement du Canada établissant le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, Bureau fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, Hull (Québec).

Burdge, R.J., 1985, Social impact assessment and the planning process, *Planning and Public Policy*, 11(2):1-4.

Burton, L., J. Wilson et R.E. Munn, 1983, Environmental Impact Assessment : National Approaches and International Needs, *Environmental Monitoring and Assessment*, 3:133-150.

Canadian Arctic Resources Committee (eds.), 1984, *National and Regional Interests in the North. Third National Workshop on People, Resources, and the Environment North of 60'*, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Carley, M. et E. Bustelo, 1984, *Social Impact Assessment and Monitoring : A Guide to the Literature*, Boulder, Colorado : Westview Press.

Chamberlin, J.E., 1981, Gathering and governing : Renewable resources and the economy of the north, In *Proceedings : First International.*

Cherkasov, A., 1981, Development of the Canadian North, *Musk-ox*, 29:55-69.

Ciaccia, J., 1977, The settlement of native claims, *Alberta Law Review*, 15:556-562.

Coates, Kenneth, 1985, Canada's Colonies : *History of the Yukon and Northwest Territories*, Toronto : James Lorimer & Co.

Coates, Kenneth, 1984, Best Left As Indians : Native-White Relations in the Yukon Territory 1840-1950, (Ph.D. Thesis), University of British Columbia, Vancouver.

Colvin, E., 1981, Legal *Process and the Resolution of Indian Claims*, Studies in Aboriginal Rights No. 3, University of Saskatchewan Native Law Centre, Saskatoon, Saskatchewan.

Comité d'étude des droits des autochtones, représentant les Inuvialuit de la région de l'Arctique de l'Ouest, et le Gouvernement du Canada, représenté par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1978, *Réglement de la revendication foncière des Inuvialuit : entente de principe*, le 31 octobre 1978, Sachs Harbour, Territoires du Nord-Ouest.

Committee for Original Peoples' Entitlement, 1977, *Inuvialuit Nunangat*, The Proposal for an Agreement-in-Principle to Achieve the Settlement of Inuvialuit Land Rights in the Western Arctic Region of the Northwest and Yukon Territories, 13 May 1977.

Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, 1985, *Évaluation des incidences sociales : exposé sur la recherche*, Bureau fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, Hull (Québec).

Cook, T.D. et C.S. Reirchardt (eds.), 1979, *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research*, Beverly Hills : Sage Publications.

Cooley, R.A., 1984, Evolution of Alaska land policy, In *Alaskan Resources Development : Issues of the 1980s*, 13-50 (T.A. Moreshouse, ed.), Boulder, Colorado: Westview Press.

Couch, W.J., 1985, *L'évaluation environnementale au Canada : sommaire des pratiques actuelles*, Bureau fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, Hull (Québec).

Cox, B.A., 1985, Prospects for the Northern Canadian native economy, *Polar Record*, 11(139):393-400.

Craig, F.E. et F.J. Tester, 1982, Indigenous Peoples : Reassessing Directions for SIA, *In Indian SIA : The Social Impact Assessment of Rapid Resource Development on Native Peoples*, (C.C. Geisler et al., eds.), Michigan : Ann Arbor.

Cumming, Peter, 1985, Canada's North and Native Rights, *In Aboriginal Peoples and the Law : Indian, Metis and Inuit Rights in Canada*, 695-744 (B.W. Morse, ed.), Ottawa: Carleton University Press.

Cumming, P.A., 1974a, Native rights and northern development, *Alberta Law Review*, 12:57-68.

Cumming, P.A. et K. Aalto, 1974, Inuit Hunting Rights in the Northwest Territories, *Saskatchewan Law Review*, 38:252-323.

Cumming, P.A., 1974b, Terres publiques, revendications foncières des autochtones et utilisation des terres, dans *L'aménagement des terres publiques au Canada : perspectives*, 206-237 (J.G. Nelson, R.C. Scace et R. Kouri, rédacteurs), Conseil canadien de recherches en sciences sociales, Ottawa.

Cumming, Peter et Neil Mickenberg, 1972, *Native Rights in Canada*, Second ed., Toronto : Indian-Eskimo Association of Canada and General Publishing.

Cunningham, A., 1984, *Socio-economic Impact Assessment, Development Theory and Northern Native Communities*, U.B.C. Planning Papers, Studies in Northern Development. Vancouver : The University of British Columbia, Vancouver.

Dacks, G., 1985, The politics of native claims in Northern Canada, In *The Quest For Justice : Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, 251-264 (M. Boldt et J.A. Long, eds.), Toronto : University of Toronto Press.

Dacks, G., 1981, *A Choice of Futures : Politics in the Canadian North*, Toronto : Methuen.

Daneke, G.A., et al. (eds.), 1983, *Public Involvement and Social Impact Assessment*, Boulder, Colorado : Westview Press.

Dembicki, H., 1983, Monitoring of Northern Mega-projects : Missed Opportunities? A Case Study of the Norman Wells Oilfield Development and Pipeline Project, (M.A. Thesis), School of Community and Regional Planning, University of British Columbia, Vancouver.

Demers, C., 1985, The Canadian experience in implementing land claims, In *Native Self-reliance Through Resource Development*, (W.E. Sinclair, ed.), Vancouver : Hemlock.

Demers, C., 1984, Perspectives on Native Land-claims Policy, In *National and Regional Interests in the North. Third National Workshop on People, Resources, and the Environment North of 60°*, 87-106, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Department of Energy, Mines and Resources. 1985, *Map of Canada*, 1:7,500,000, Department of Energy, Mines and Resources, Ottawa.

Department of Indian Affairs and Northern Development, 1984a, Co-operative Environmental Assessment : A Northern Affairs Program Guide (Draft), Northern Environmental Protection Branch, Ottawa.

Department of Indian Affairs and Northern Development, 1984b, Environmental Impact Assessment : Guidelines for Environmental Screening (Draft), Technical Services and Contract Branch, Ottawa.

Diamond, B., 1985, Aboriginal rights : The James Bay experience, In *The Quest for Justice : Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, 265-285, (M. Boldt et J.A. Long, eds.) Toronto : University of Toronto Press.

Dimensions Planning Ltd., 1986, An Assessment of the Impact of Regulatory Regimes on Oil and Gas Exploration on Land North of 60°, Consultant's Report, Calgary, Alberta.

Dosman, E.J., 1975, *The National Interest : The Politics of Northern Development 1968-75*, Toronto : McClelland and Stewart.

Duffy, P.J.B. (éd. resp.), 1986, *Guide pour l'évaluation initiale: Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, Bureau fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, Hull (Québec).

Elder, P.S., 1985, The Federal Environmental Assessment and Review Process guidelines order, *Canadian Institute for Resources Law Bulletin*, 13:4-5.

Elder, P. (ed.), 1975, *Environmental Management and Public Participation*, Canadian Environmental Law Research Foundation, Toronto.

Énergie, Mines et Ressources Canada, 1980, *Le programme énergétique national*, Ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa.

Environnement Canada, 1987, *L'évaluation environnementale initiale à Environnement Canada* (Document de travail et recommandations), Direction de la protection de l'environnement, Environnment Canada, Ottawa.

Emond, D.P., 1984, Alternative Resolution Processes For Comprehensive Native Claims, In *Current Issues in Aboriginal and Treaty Rights*, (Canadian Bar Association, ed.), University of Ottawa.

Ervin, A.M., 1981, Contrasts between the resolution of native land claims in the United States and Canada based on observations of the Alaska native land claims movement, *The Canadian Journal of Native Studies*, 1(1):123-139.

Federal Environmental Assessment Review Office, 1984b, *Improvements to the Federal Environmental Assessment and Review Process*, Discussion Paper, Minister of the Environment, Ottawa.

Federal Environmental Assessment Review Office, 1979, *Report of the Environmental Assessment Panel : Lancaster Sound Drilling*, Supply and Services, Ottawa.

Feit, H.A., 1984, Conflict areas in the management of renewable resources in the Canadian north : Perspectives based on conflicts and responses in the James Bay Region, Québec, In *National and Regional Interests in the North : Third National Workshop on People, Resources and the Environment North of 60°*, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Feit, H.A., 1982, Protecting indigenous hunters : The social and environmental protection regime in the James Bay and Northern Quebec Land Claims Agreement, In *Indian SIA : The Social Impact Assessment of Rapid Resource Development on Native Peoples*, 435-458 (C.C. Geisler et al., eds.), Michigan : Ann Arbor.

Fenge, T., 1982, Environmental Policy in the Northwest Territories : The Case of Environmentally Significant Areas, (Ph.D. Thesis), University of Waterloo.

Fenge, T., 1984, Measuring Up : Did the BEARP Fulfil Expectations? *Northern Perspectives*, 13(3):14-16.

Fenge, T. et L.G. Smith, 1986, Reforming the Federal Environmental Assessment and Review Process, *Canadian Public Policy*, XII(4): 596-605.

Filstead, William J., 1979, Qualitative Methods : A Needed Perspective in Evaluation Research, In *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research*, 33-48 (T.D. Cook et C.S. Reichardt, eds.), Beverly Hills : Sage Publications.

Finsterbusch, K., 1980, *Understanding Social Impacts : Assessing the Effects of Public Projects*, Beverly Hills: Sage Publications.

Fox, I.K., P.J. Eyre et W. Mair, 1983, *Yukon Water Resources Management Policy and Institutional Issues*, Westwater Research Centre, University of British Columbia.

Freeman, M.M.R. (ed.), 1981, *Proceedings : First International Symposium on Renewable Resources and the Economy of the North*, Association of Canadian Universities for Northern Studies, Ottawa.

Freeman, M.M.R. (ed.), 1976, *Inuit Land Use and Occupancy Project : A report*, 3 Vols. Supply and Services, Ottawa.

Freeman, M.M.R. (ed.), 1969, *Intermediate Adaptation in Newfoundland and the Arctic : A Strategy of Social and Economic Development*, Newfoundland Social and Economic Papers No. 4, Institute of Social and Economic Research, St. John's, Newfoundland.

Frideres, J.S., 1983, *Native People in Canada : Contemporary Conflicts*, Scarborough, Ont. : Prentice-Hall Canada.

Frideres, J.S., 1981, Native settlements and native rights : A comparison of the Alaska Native Settlement, the James Bay Indian/Inuit Settlement, and the Western Canadian Inuit Settlement, *The Canadian Journal of Native Studies*, 1(1):59-88.

Friedmann, J. et C Weaver, 1979, *Territory and Function*, London : Edward Arnold.

Fuller, W.A., 1974, Utilisation des terres dans le Sud et le Nord, dans *L'aménagement des terres publiques au Canada : perspectives*, 153-176, (J.G. Nelson, R.C. Scace et R. Kouri, rédacteurs), Conseil canadien de recherches en sciences sociales, Ottawa.

Gagne, J., 1982/83, The Content of Aboriginal Title at Common Law : A Look at the Nishga Claim, *Saskatchewan Law Review*, 47:309-339.

Gamble, D.J., 1986, Crushing of Cultures : Western Applied Science in Northern Societies, *Arctic*, 39(1):20-23.

Geisler, C.C., R. Green, D. Unsner et P. West, 1982, *Indian SIA : The Social Impact Assessment of Rapid Resource Development on Native Peoples*, Michigan : Ann Arbor.

Goodland, R., 1985, Tribal Peoples and Economic Development : The Human Ecological Dimension, In *Culture and Conversation : The Human Dimension in Environmental Planning*, 13-31 (J.A. McNeely and D. Pitt, eds.), Dover, New Hampshire : Croom Helm.

Gore, C., 1984, *Regions in Question : Space, Development Theory and Regional Policy*. London and New York : Methuen.

Government of the Northwest Territories, Department of Renewable Resources, 1984, Departmental Beaufort Sea EARP Evaluation, Typewritten, Yellowknife, North Territories.

Government of the Northwest Territories, Energy and Resource Development Secretariat, 1983, *Resource Development Policy*, Government of the Northwest Territories, Yellowknife, Northwest Territories.

Gulf Canada Corporation, 1986, E.F.T. Presentation to the Arctic Waters Advisory Committee, Typewritten, presented on April 10, 1986, Gulf Canada, Calgary, Alberta.

Hardin, G., 1968, The Tragedy of the Commons, *Science*, 162:1243:1248.

Haitt, K., 1982, On hold : A review of "In all fairness : A native claims policy", *Canadian Journal of Native Studies*, 2(2):353-355.

Hatter, D., 1987, Ottawa set to clear land-claim logjam, *Financial Post*, Jan. 19-25:1-2.

Hobart, C.W., 1982, Wage employment and cultural retention : The case of the Canadian Inuit, *International Journal of Comparative Sociology*, XXIII(1-2):47-61.

Hobart, C.W., 1981, Impacts of Industrial Employment on Hunting and Trapping Among Canadian Inuit, In *proceedings : First National Symposium on Renewable Resources and the Economy of the North* (M.M.R. Freeman, ed.), Association of Canadian Universities for Northern Studies, Ottawa.

Holisko, G.J., 1980, The Environmental Assessment and Review Process : an Analysis of the Screening Phase (M.A. Thesis), School of Community and Regional Planning, University of British Columbia, Vancouver.

Honigmann, J.J. et I. Honigmann, 1970, *Arctic Townsmen : Ethnic Backgrounds and Modernization*, Saint Paul University, Ottawa.

House of Commons, 1972, Northern Canada in the Seventies, A statement to the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development on the Government's Northern Objectives, Priorities and Strategies for the 1970s, mineo, Ottawa.

Hunt, C.D., 1978, Approaches to Native Land Settlements and Implications for Northern Land Use and Resource Management Policies in Keith, R.F. et J.B. Wright, (eds.), *Northern Transitions : Second National Workshop on People, Resources and the Environment North of 60'*, Ottawa : Canadian Arctic Resources Committee. 5-41.

Ianni, Francis A.J. et Margaret Terry Orr, 1979, Toward a Reapprochment of Quantitative and Qualitative Methodologies, In *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research*, 87-97 (T.D. Cook et C.S. Reichardt, eds.), Beverly Hills : Sage Publication.

Ittinuar, P., 1985, The Inuit Perspective on Aboriginal Rights, *In the Quest for Justice : Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, 47-53 (M. Boldt et J.A. Long, eds.), Toronto : University of Toronto Press.

Inuvialuit Land Administration, 1986?, Rules and Procedures of the Inuvialuit Land Administration, Draft, Tuktoyaktuk, Northwest Territories.

Jacobs, P., 1985a, Achieving sustainable development, *Landscape Planning*, 12(3):203-209.

Jacobs, P., 1985b, A sustainable society through sustainable development : towards a regional development strategy for Northern Québec, *Landscape Planning*, 12(3):267-283.

Jacobs, P., 1985c, The Lancaster Sound Regional Study, In *Culture and Conversation : The Human Dimension in Environmental Planning* (J.A. McNeely et D. Pitt, eds.), Dover, New Hampshire : Croom Helm.

Jellies, A.D., 1977, The Loss of Economic Rents, In *Dene Nation – The Colony Within*, 62-74 (M. Watkins, ed.), Toronto : University of Toronto Press.

Jick, 1983, Mixing qualitative and quantitative methods : Triangulation in action, In *qualitative Methodology*, 135-148 (J. Van Maanen, ed.), Beverly Hills : Sage Publications.

Jones, M., 1984, Northern Communities and Regional Planning, In *National and Regional Interests in the North, Third National Workshop on People, Resources, and the Environment North of 60'*, 235-242 Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Keeping, J., 1986, An Interpretation of the Impact of the Inuvialuit Final Agreement on Oil and Gas Activities North of the 60th Parallel, Draft, Canadian Institute of Resources Law, Calgary, Alberta.

Keith, R.F. et D. W. Fischer, 1976, Arctic Petroleum Development : Impacts and Issues for Northern Communities, *Contract* 8(4):118-127.

Keith, R.F. et J.B. Wright (eds.), 1978, *Northern Transitions: Second National Workshop on People, Resources, and the Environment North of 60'*, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Kupfer, G. et C. W. Hobart, 1978, Impact of oil exploration work on an Inuit community, *Arctic Anthropology*. XV(1):58-67.

Landpaln, 1986, Summary of Environmental Screening and Scoping Workshop : Northern Affairs Program, Consultant's report, The Landplan Collaborative Ltd., Guelph, Ontario.

Lang, R., et A. Armour, 1981, *Évaluation et examen des impacts sociaux*, Bureau fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, Hull (Québec).

Larson, 1986, Northern Land Use Planning and Environmental Impact Assessment, Draft, Yellowknife, Northwest Territories.

Leistritz, F.L. et S.H. Murdock, 1981, *The Socio-economic Impact of Resource Development : Methods for Assessment*, Boulder, Colorado : Westview Press.

Lester, G.S., 1981, The Territorial Rights of the Inuit of the Canadian N.W.T. : A Legal Argument (Ph.D. Thesis), Toronto : York University.

Lincoln, Yvonna S. et Egon G. Guba, 1985, *Naturalistic Inquiry*, Beverly Hills : Sage Publications.

Lockhart, A., 1982, The insider-outsider dialectic in native socio-economic development : A case study in process understanding, *The Canadian Journal of Native Studies*, 2(1):159-168.

Lotz, J., 1977, Bridging the gap : Modern and traditional, *Plan Canada*, 17(2):81-85.

Lysyk, K., 1973, Approaches to settlement of Indian title claims : The Alaskan Model, *U.B.C. Law Review*, 8:321-342.

Nelson, J.G., R.C. Scace, et R. Kouri, 1974, *L'aménagement des terres publiques au Canada : perspectives*, Conseil canadien de recherches en sciences sociales, Ottawa.

Noble, G.L., 1976, Le Nord du Canada : Développement économique et social, *Le travailleur social*, 44(1):12-14.

MacKinnon Dan (ed.), 1986, *A compendium of the Northern Regulatory Regime*, Don Mills, Ont. : CCH Canadian Limited.

McHugh, P.G., 1982/83, The economic development of native land : New Zealand and Canadian law compared, *Saskatchewan Law Review*, 47:119-152.

McNeely, J.A. et D. Pitt, 1985, Culture: The missing element in conservation and development, In *Culture and Conservation : The Human Dimension in Environmental Planning* (J.A. McNeely et D. Pitt. eds.), Dover, New Hampshire : Croom Helm.

McNeil, K., 1983, *Indian Hunting, Trapping and fishing Rights in the Prairie Provinces of Canada*. University of Saskatchewan Native Law Centre, Saskatoon, Saskatchewan.

Mann, D., 1975, *The Socio-economic Impact of Non-renewable Resource Development on the Inuit of Northern Canada*. Renewable Resources Studies, University of Waterloo, Ontario.

Manuel, G. et M. Posluns, 1974, *The Fourth World : An Indian Reality*, Toronto : Collier-Macmillan Canada.

Martin, Linda C., Wayne S. Duval et David J. Thomas, 1986, A process for Assessing the Impact of Dredging Projects on the Biological Resources of the Beaufort Sea, Consultant's Report, Yellowknife, Northwest Territories.

Matthews, R., 1977, Canadian regional development strategy : A dependency theory perspective, *Plan Canada*, 17(2):131-143.

Mayes, R.G., 1982, Contemporary Inuit society, *Musk-ox*, 30:36-47.

Merritt, J., 1984, A review of federal land-claims policy, In *National and Regional Interests in the North : Third National Workshop on People, Resources and the Environment North of 60°*, (Canadian Arctic Resources Committee, eds.), Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Miles, Matthew B., 1983, Qualitative data as an attractive nuisance : The problem of analysis, In *Qualitative methodology*, 117-134 (J. Van Maanen, ed.), Beverly Hills : Sage Publications.

Miles, Matthew B. et A. Michael Huberman, 1984, *Qualitative Data Analysis : A sourcebook of New Methods*, Beverly Hills : Sage Publication.

Morse, Bradford W., 1985, The resolution of land claims, In Morse, Bradford W., (ed.), *Aboriginal Peoples and the Law : Indian, Metis and Inuit Rights in Canada*, Ottawa : Carleton University Press, 617-683.

Naysmith, J.K., 1976, *Land Use and Public Policy in Northern Canada*, Department of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa.

Nowicki, P., 1985, Cultural Ecology and 'Management' of Natural Resources or Knowing When Not to Meddle, In *Culture and Conservation : The Human Dimension in Environmental Planning* (J.A. McNeely et D. Pitt, eds.), Dover, New Hampshire : Croom Helm.

Ørvik, N., 1983, *Northern Development : Northern Security*, Northern Studies, No. 1/83, Centre for International Relations, Kingston, Ontario.

Ørvik, N., 1976, "Towards a Theory of Northern Development, In *The North in Transition*, 5-20 (N. Ørvik et K.R. Patterson, eds.), Centre for International Relations, Kingston, Ontario.

Patton, Michael Quinn, 1980, *Qualitative Evaluation*, Beverly Hills : Sage Publications.

Payne, 1975. *Principles of Social Science Measurement*, Texas : Lytton.

Penner, K., 1976, The goals of Canadian resource development and the evolution of policy, In *Northern Change : The Canadian Experience/Implications for Alaska*, Calgary : Arctic Institute of North America, Calgary.

Penrose, J., 1982, The Relationship Between Economic Integration and Cultural Transition: Finland and the Finnish Sami (M.A. Thesis), McGill University, Montreal.

Pharand, D., 1985, Sovereignty and the Canadian North, In *the North : A Report for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada*, 141-164 (M.S. Whittington, ed.), University of Toronto Press.

Pimiott, D.H., K.M. Vincent et C.E. McKinght (eds.), 1973, *Arctic Alternative : Workshop on People, Resources and the Environment North of 60°*, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Plewes M. et J.B.R. Whitney (eds.), 1977, *Environmental Impact Assessment in Canada : Processes and Approaches*, Institute for Environmental Studies, University of Toronto.

Porteous, J. Douglas, 1981, *The Modernization of Easter Island*, Western Geographical Series Vol. 19, University of Victoria, Victoria, British Columbia.

Puschak, Ronald, 1985, The political and institutional context of environmental impact assessment in Ontario, In *Environmental Impact Assessment : The Canadian Experience*, 75-87 (J.B.R. Whitney et V.W. Maclaren, eds.), University of Toronto, Institute for Environmental Studies.

Raistrick, T.N., 1986, The Initial Assessment Stages of the Federal Environmental Assessment and Review process, A Discussion Paper with Recommendations for Environment Canada, Environmental Protection Service, Environment Canada, Ottawa.

Rea, K. J., 1968, *The Political Economy of the Canadian North*, Toronto : University of Toronto Press.

Rea, K.J., 1976, *Économie politique de l'essor du Nord*, Étude N° 36, Conseil des sciences du Canada, Ottawa.

Reed, M., 1984, *Citizen Participation and Public Hearings : Evaluating Northern Experiences*, Cornett Occasional Papers No. 4, Department of Geography, University of Victoria, Victoria, British Columbia.

Rees, W.E., 1985, Northern land use planning : Genesis of a program, *Plan Canada*, 25(3):85-96.

Rees, W.E., 1984, The process : Did the BEARP work?, *Northern Perspectives*, 12(3):4-7.

Robertson, R.G., 1955a, Aklavik : A problem and its solution, *Canadian Geographical Journal*, 50(6):196-205.

Robertson, R.G., 1955b, *The Northwest Territories : Its Economic Prospects, A brief Presented to the Royal Commission on Canada's Economic Prospects*, Information Canada, Ottawa.

Robitaille, N., et R. Choinière, 1985, *Aperçu de la situation démographique et socio-économique des Inuit du Canada*, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa.

Robinson, M., 1980, What is social impact assessment?, *Social Impact Assessment*, 55/56:16-19.

Sackmann, T., J.W. McDonald, P. Brouer et L. Turney, 1986, *Compilation of 1982-1985 Dredging Activities in the Canadian Beaufort Sea : A Supplementary Report*, ESL Environmental Sciences Limited, Sidney, British Columbia.

Sanders, D.E., 1983, The Rights of the Aboriginal Peoples of Canada, *Canadian Bar Review*, 61(4):314-338.

Sanders, D.E., 1974a, Indian Hunting and Fishing Rights, *Saskatchewan Law Review*, 38(1):45-62.

Sanders, D.E., 1974b, Native People in Areas of Internal National Expansion, *Saskatchewan Law Review*, 38:63-87.

Schwartz, B., 1985, *First Principles : Constitutional Reform With Respect To The Aboriginal Peoples of Canada* 1982-1984, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, Ontario.

Sewell, W.R.R. et H.D. Foster, 1981, *An Assessment of Canadian Environmental Policies on Offshore Development*, Environment Canada, Ottawa.

Simmons, N.M., J. Donihee et H. Monaghan, 1984, Planning for Land Use in the Northwest Territories, In *Northern Ecology and Resource Management*, 343-365 (R. Olsen, R. Hastings, et F. Geddes, eds.), Edmonton : The University of Alberta Press.

Sinclair, W.F. (ed.), 1985, *Native Self-reliance Through Resource Development*, Proceedings of International Conference "Towards Native Self-reliance Renewal and Development", 19-24 August 1984, Vancouver : Hemlock.

Slattery, B., 1983, *Ancestral Lands, Alien Laws : Judicial Perspectives on Aboriginal Title*, Studies in Aboriginal Rights No. 2, University of Saskatchewan Native Law Centre, Saskatoon, Saskatchewan.

Stabler, J.C., 1985, Development planning north of 60 : Requirements and prospects, In *The North : A Report for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada*, 23-51 (M.S. Whittington, ed.), Toronto : University of Toronto Press.

Stabler, J.C., 1978, The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, Volume 1 : A socio-economic Critique, In *Northern Transitions : Second National Workshop on People, Resources and the Environment North of 60°*, 187-198 (R.F. Keith and J.B. Wright, eds.), Canadian Arctic Resources Committee.

Symposium on Renewable Resources and the Economy of North, (M.M.R. Freeman, ed.), Association of Canadian Universities for Northern Studies, Ottawa.

Taylor, D.A., M.G. Reed, B.D. Smiley et G.S. Floyd, 1985, *Arctic Industrial Activities Compilation : Volume 1; Beaufort Sea : Marine Dredging Activities 1959 to 1982*, Canadian Data Report of Hydrography and Ocean Sciences No. 32, Supply and Services, Ottawa.

Tester. F.J., 1981a, Northern Renewable Resource Management, In *Proceedings : First National Symposium on Renewable Resources and the Economy of the North*, (M.N.R. Freeman, ed.), Association of Canadian Universities for Northern Studies, Ottawa.

Tester, F.J., 1981b, SIA : Approaching the fourth world, In *Social Impact Assessment : Theory, Method and Practice*, 96-109 (F.J. Tester et W. Mykes, eds.), Calgary, Alta : Detselig Enterprises Ltd.

Thompson, A.R. et H. Rueggeberg, 1984, *Resource Management Boundary Problems*, Western Constitutional Forum, Yellowknife, Northwest Territories.

Torgerson, D., 1981, SIA as a social phenomenon : The problem of contextuality, In *Social Impact Assessment : Theory, Method and Practice*, 1-32 (F.J. Tester et W. Mykes, eds.), Calgary, Alta : Detselig Enterprises Ltd.

Torgerson, D., 1980, *Industrialization and Assessment : Social Impact Assessment as a Social Phenomenon*, Toronto : York University Publications in Northern Studies.

Tuan, Y-F., 1974, *Topohilia : A Study of Environmental Perception, Attitudes and Values*, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall Inc.

Usher, P.J., 1984, Property Rights : The Basis of Wildlife Management, In *National and Regional Interests in the North : Third National Workshop on People, Resources and the Environment North of 60°*, 193-206, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Usher, P.J., 1981, Sustenance or recreation? : The future of native wildlife harvesting in Northern Canada, In *Proceedings : First International Symposium on Renewable Resources and the Economy of the North*, (M.M.R. Freeman, ed.), Association of Canadian Universities for Northern Studies, Ottawa.

Usher, P.J., 1978, Renewable Resource Development in Northern Canada, In *Northern Transitions : Second National Workshop on People, Resources, and the Environment North of 60°*, (R.F. Keith et J.B. Wright, eds.), Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Usher, P.J., 1976a, Canadian northern development policy : Its implications for the people and Land of the North, In *Northern Change : The Canadian Experience/Implications for Alaska*, 9-25, Arctic Institute of North America, Calgary, Alberta.

Usher, P.J., 1976b, Inuit land use in the western Canadian Arctic, In *Inuit Land Use and Occupancy Project*, 21-32 Vol. 1, (M.M.R. Freeman, ed.), Department of Indian and Northern Affairs, Ottawa.

Usher, P.J., 1974, Commentaire sur le document N° 6, dans *L'aménagement des terres publiques au Canada : perspectives*, 177-189, (J.G. Nelson, R.C. Scace et R. Kouri, rédacteurs), Conseil canadien de recnerches en sciences sociales, Ottawa.

Usher, P.J., 1971, *Les trappeurs de l'île Banks : l'économie et l'écologie d'une communauté esquimaude*, 3 vol., Bureau de recherches scientifiques sur le Nord, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa.

Usher, P.J., 1965, *Economic Basis and Resource Use of the Coppermine-Holman Region, N.W.T.*, Department of Northern Affairs and Natural Resources, Ottawa.

Usher, P.J. et G. Beakhurst, 1973, *Land Regulation in the Canadian North*, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa.

Van Maanen, John (ed.), 1983, *Qualitative Methodology*, Beverly Hills : Sage Publications.

Waddell, K.B., 1981, *Étude des audiences publiques dans le Nord du Canada*, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa.

Wandersforde-Smith, G., 1980, International perspectives on environmental impact assessment, *Environmental Impact Assessment Review*, 1(1):53-54.

Watkins, Melville (ed.), 1977a, *Dene Nation : The Colony Within*, Toronto : University of Toronto Press.

Watkins, Melville, 1977b, From underdevelopment to development, In *Dene Nation : The Colony Within*, 84-99 (M. Watkins, ed.), Toronto : University of Toronto Press.

Watson, W.G., 1985, A southern perspective on northern economic development, In *The North : A Report for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada*, (M.S. Whittington, ed.), Toronto : University of Toronto Press.

Weaver, C. et A. Cunningham, 1984, *Social Impact Assessment and Northern Native Communities : A Theoretical Approach*, U.B.C. Planning Papers, Community and Regional Planning, University of British Columbia, Vancouver, British Columbia.

Weeden, R.B., 1985, Northern people, northern resources, and the dynamics of carrying capacity, *Arctic*, 38(2):116-120.

Weeden, R.B., 1984, Environmental issues, In *Alaskan Resources Development : Issues of the 1980s*, 135-168 (T.A. Morehouse, ed.), Boulder, Colorado : Westview Press. 135-168.

Whittington, M.S., 1985a, Political and constitutional development in the N.W.T. and Yukon : The issues and interests, In *The North : A Report for the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada*, 53-108 (M.S. Whittington, ed.), Toronto : University of Toronto Press.

Whitney, J.B.R. et V.W. Maclaren (eds.), 1985a, Environmental Impact Assessment : The Canadian Experience.

Whitney, J.B.R. et V.W. Maclaren, 1985b, A framework for the assessment of EIA methodologies, In *Environmental Impact Assessment : The Canadian Experience*, 1-31 (J.B.R. Whitney et V.W. Maclaren, eds.).

Whyte, William Foote, 1984, *Learning From The Field : A Guide From Experience*, Beverly Hills : Sage Publications.

Wilkinson, P.F., 1981, Some thoughts towards a policy for the rational use of renewable resources in the Canadian North, In *Proceedings : First International Symposium on Renewable Resources and the Economy of the North*, (M.M.R. Freeman, ed.), Association of Canadian universities for Northern Studies, Ottawa.

Wolf, C.P. et J.H. Peterson Jr., 1977, Social impact assessment in cross-cultural perspective : Workshop summary, *Social Impact Assessment*, 19:4-8.

Wonders, W.C. et H. Brown, 1984, Aklavik, Northwest Territories : The town that did not die, In *Northern Ecology and Resource Management*, 405-425 (R. Olsen, R. Hastings, et F. Gedded, eds.), Edmonton : The University of Alberta Press.

MEMBRES DU CONSEIL

Tom Beck
Environmental Consultant
422 33rd Avenue N.W.
Calgary, Alberta
T2C 0B4
(403) 277-1363

Peter Boothroyd
School of Community & Regional Planning
2206 East Mall
University of British Columbia
Vancouver, B.C.
V6T 1W5
(604) 228-4155

Katherine Davies
Eco-Systems Consulting Inc.
44 Eastmount Avenue
Toronto, Ontario
M4K 1V1
(416) 463-3545

Nancy Doubleday
Inuit Circumpolar Conference
Suite 510, 170 Laurier Ave. W.
Ottawa, Ontario
K1P 5V5
(613) 238-8181

Michel Gariépy
Institut d'urbanisme
Université de Montréal
5620, avenue Darlington
Montréal (Québec)
H3C 3J7
(514) 343-6386

Susan Holtz
Environmental Consultant
Stanbrae Road
Ferguson's Cove
Box 49, Site 15
RR5 Armdale, Nova Scotia
B3L 4J5
(902) 477-3690

Esther Jacko
Chief & Council
Whitefish River, First Nation
General Delivery
Birch Island, Ontario
P0P 1A0
(705) 285-4335

David Kiell
Environmental Services
Newfoundland & Labrador Hydro
P.O. Box 12400
St. John's, Newfoundland
A1A 2X8
(709) 737-1494

Luc Ouimet
Bureau de consultation de Montréal
300, rue Saint-Paul est, 3e étage
Montréal (Québec)
H2Y 1H2
(514) 872-7807

Fred Roots
Environment Canada
10th Floor, Fontaine Bldg.
200 Sacré-Coeur Boulevard
Hull, Québec
K1A 0H3
(819) 997-2393

Louise Roy
Environnement et relations avec les groupes d'intérêt public
3855, avenue Northcliffe
Montréal (Québec)
H4A 3K9
(514) 481-2576 - (514) 283-7289

Robert Walker
Environment
Saskatchewan Power Corporation
8th Floor, West Wing
2025 Victoria Avenue
Regina, Saskatchewan
S4P 0S1
(306) 566-2877

LISTE DES MEMBRES DU SECRÉTARIAT

John F. Herity
Direction de la politique et de l'administration
*BFEEE
13e étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3
(819) 997-2254

Patrice LeBlanc
*BFEEE/CCREE
13e étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3
(819) 997-2253

Husain Sadar
*BFEEE/CCREE
13e étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3
(819) 997-2211

Robert H. Weir
Directeur
Le service professionnel, environnement
*ACDI
200, Promenade du Portage
Place du Centre
Pièce 735, 7e étage
Hull (Québec)
K1A 0G4
(819) 997-6731

Barry Sadler
Institute of the North
American West
1631 Barksdale Drive
Victoria, B.C.
V8N 5A8
(604) 477-8752

Chantal Sirois
CCREE
13e étage, Immeuble Fontaine
200, boulevard Sacré-Coeur
Hull (Québec)
K1A 0H3
(819) 953-2395

Robert Boulden
Division des sytèmes des
impacts environnementaux
Environnement Canada
15e étage, P.V.M.
351, boulevard St-Joseph
Hull (Québec)
K1A 0H3
(819) 953-1690

---

* **BFEEE** (Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales)
* **ACDI** (Agence canadienne de développement international)